

November 2002

Arbeidsmarkedet i Botswana

*Endringer i fagforeningenes stilling og arbeidstakernes situasjon
på arbeidsmarkedet som følge av globalisering og økonomisk
liberalisering*

Rita Skjærvik

Hovedoppgave i statsvitenskap

Institutt for statsvitenskap, Universitetet i Oslo

Høst 2002

FORORD

Det er flere som skal takkes når denne oppgaven nå er ferdig. Studentstipendet for ikke-europeiske studier ga mulighet for tre minnerike ukers innsamling av data i Botswana. Jeg vil også takke min arbeidsgiver for stipend og innvilget studiepermisjon. Studentstipendet ved Nordiska Afrikainstitutet i Uppsala var også til stor hjelp i datainnsamlingen.

Michael Meier og Lawrence Kefitilwe ved Friedrich Ebert Stiftung i Botswana hjalp meg med viktige intervjuavtaler i Botswana. Jeg takker også BFTU, BOCCIM, Manual Workers Union, Central Bank Union, BCSA og Commissioner of Labour samt flere andre for velvillig svar på alle spørsmål, og Presidentens kontor i Botswana som innvilget søknaden om forskningstillatelse.

Takk til mine botswanske venner, som gjorde oppholdet i Gaborone til noe mer enn en studietur.

Takk til Statsviter-middagsklubben, som ga meg noe å se fram til, og et pusterom med sosialt samvær hver måned!

Takk til Brita, Lise og Monica som gjennom planleggingen av prosjekt 97 lurte meg til å begynne på hovedfag, og spesielt til Brita som har lest korrektur.

Takk til Erlend, som har vært til uvurderlig konsulenthjelp i regnearkets fortreffelighet, og som har lokket meg opp fra arbeidsrommet når det har gått for lenge mellom hvert måltid.

Til slutt vil jeg takke veilederen min, Olle Törnquist, som tok imot meg med åpent sinn etter et par års fravær, og som har bidratt med intensiv veiledning dette året.

Rita Skjærvik, Oslo 19. november 2002

INNHold:

1. Oppgavens oppbygging	5
1.1 Globalisering, økonomisk liberalisering og fagforeningenes stilling	6
1.2 Tidligere forskning på arbeidsmarked og fagforeninger	11
2. Arbeidsmarkedet i Botswana	14
2.1 Fagforeninger i Botswana	14
2.2 Arbeidslivspolitikken i Botswana	16
2.3 Trepertssamarbeid i Botswana	18
2.4 Økonomisk liberalisering i Botswana	20
3. Datainnsamling og metode	22
3.1 Analysestrategi: casestudie	22
3.2 Bruk av kilder	23
3.3 Tiltak for å sikre oppgavens reliabilitet og validitet	28
3.4 Hvordan analysere og tolke dataene?	29
4. Teorien om labour regimes	31
4.1 Er arbeidstakernes situasjon på arbeidsplassen blitt bedre eller verre som et resultat av økonomisk liberalisering?	31
4.1.1 Lokal kontekst som kan påvirke det lokale arbeidslivsregimet	32
4.1.2 Strukturelle trekk som kan påvirke det lokale arbeidslivsregimet	39
4.1.3 Det lokale arbeidslivsregimet og økonomisk liberalisering	42
4.2 Har fagforeningene fått svekket eller styrket sin makt i arbeidsmarkedet gjennom økonomisk liberalisering?	44
4.2.1 Det nasjonale arbeidslivsregimet	44
4.2.2 Hva bestemmer fagforeningenes styrke?	49
4.2.3 Økonomisk liberalisering og fagforeningenes makt i arbeidsmarkedet	59
4.3 Har fagforeningene fått svekket eller styrket sin politiske makt gjennom økonomisk liberalisering?	62
4.3.1 Fagforeninger og politisk innflytelse	62
4.3.2 Fagforeningenes politiske makt og økonomisk liberalisering	67
4.4 Hvordan er effektene av hiv/aids-epidemien påvirket av økonomisk liberalisering?	68
4.4.1 Utbredelse av hiv/aids	68
4.4.2 Hiv/aids og økonomisk liberalisering	70
4.5 Operasjonelle spørsmål	71
5. Fagforeninger, arbeidstakere og økonomisk liberalisering i Botswana	73
5.1 Er arbeidstakernes situasjon på arbeidsplassen blitt bedre eller verre som et resultat av økonomisk liberalisering?	73
5.1.1 Har lønningene fått redusert verdi?	73
5.1.2 Er arbeidskravene blitt tøffere for å øke produktiviteten?	76
5.1.3 Er arbeidstiden blitt lengre?	79

5.1.4	Er det blitt mer autoritære former for disiplin fra ledelsens side på arbeidsplassen? _____	81
5.1.5	Er det opprettet export processing zones? _____	83
5.1.6	Er arbeidstakernes situasjon på arbeidsplassen i Botswana blitt bedre eller verre som følge av økonomisk liberalisering? _____	84
5.2	<i>Har fagforeningene fått svekket eller styrket sin makt i arbeidsmarkedet gjennom økonomisk liberalisering?</i> _____	85
5.2.1	Er arbeidslivslovgivningen endret for å svekke fagforeningenes innflytelse? _____	85
5.2.2	Er medlemsgrunnlaget til fagforeningene svekket gjennom privatisering og oppsigelser, en næringspolitikk rettet mot småbedrifter eller økt desentralisering av produksjonen? _____	89
5.2.3	Er de kollektive forhandlingene undergravet gjennom lavere pengeverdi eller inflasjon? _____	94
5.2.4	Er det blitt mer komplekse produksjonsprosesser? _____	98
5.2.5	Har fagforeningene fått svekket eller styrket sin makt i arbeidsmarkedet? _____	99
5.3	<i>Har fagforeningene fått svekket eller styrket sin politiske makt gjennom økonomisk liberalisering?</i> _____	101
5.3.1	Har fagforeningene inngått tettere samarbeid med ett eller flere politiske partier? _____	101
5.3.2	Har fagforeningene fått større innflytelse i konkrete politiske saker? _____	103
5.3.3	Har fagforeningene engasjert seg mer i bredere politiske spørsmål? _____	106
5.3.4	Har fagforeningene inngått allianser med andre organisasjoner? _____	108
5.3.5	Har fagforeningenes politiske makt blitt svekket eller styrket som følge av økonomisk liberalisering? _____	110
5.4	<i>Hvordan er effektene av hiv/aids – epidemien påvirket av økonomisk liberalisering?</i> _____	111
5.4.1	Har det blitt dårligere tilgang på helsetjenester? _____	111
5.4.2	Er det blitt bedre helseordninger på arbeidsplassen? _____	114
5.4.3	Er det blitt økt risikoatferd når det gjelder hiv/aids? _____	115
5.4.4	Hvordan har økonomisk liberalisering påvirket effektene av hiv/aids–epidemien? _____	118
6.	Avslutning _____	119
	Kildeliste _____	129

1. Oppgavens oppbygging

Arbeidsmarkeder er interessante områder å studere fordi de er viktige for et lands økonomiske, sosiale og politiske utvikling, og fordeler lønn, sosiale goder og velferd. I dag ser vi at endringene på arbeidsmarkedet skjer raskere og raskere, blant annet på grunn av globalisering og økt konkurranse på verdensmarkedet. Formålet med denne oppgaven er å studere hvordan forholdene på arbeidsmarkedet blir påvirket av globalisering og økonomisk liberalisering, og spesielt se på fagforeningenes posisjon. Jeg er særlig interessert i utviklingen i sørlige Afrika, spesielt Botswana, og i den forbindelse er det også viktig å ta hensyn til hvordan den stadig voksende hiv/aids-epidemien virker inn på forholdene på arbeidsmarkedet.¹

I hovedkapittel 1 gir jeg en innføring i diskusjonen rundt globalisering, økonomisk liberalisering og fagforeningenes stilling. Kapittel 1.1 avsluttes med en presisering av oppgavens problemstilling. Jeg drøfter også eksisterende forskning på arbeidsmarked og fagforeninger, og kommer fram til den tilnærmingsmåten jeg mener det er mest fruktbart å bruke i denne oppgaven; teorien om *labour regimes*. I hovedkapittel 2 går jeg kort igjennom historien til fagforeningene i Botswana, hovedtrekkene ved myndighetenes arbeidslivspolitik og trepartssamarbeidet i landet, samt hva som konkret har skjedd når det gjelder økonomisk liberalisering i Botswana. I hovedkapittel 3 drøfter jeg spørsmål knyttet til datainnsamling og metode, og gjør rede for kildebruk og metodevalg. I hovedkapittel 4 diskuterer jeg teorien om *labour regimes* og hvordan den kan brukes til å undersøke problemstillingen. Her bruker jeg eksempler fra først og fremst Nigeria, men også en del andre land, og trekker inn relevante elementer fra Botswanas arbeidslivsregime. Jeg avslutter kapittelet med en rekke operasjonelle spørsmål, som jeg skal søke å finne svar på i analysekapittelet. I hovedkapittel 5 går vi inn i analysedelen av oppgaven, og undersøker de konkrete operasjonelle spørsmålene når det gjelder arbeidsmarkedet i Botswana og hvordan de ulike delene påvirkes av økonomisk liberalisering. I hovedkapittel 6 oppsummerer jeg resultatene av analysen og erfaringene med å bruke teorien om *labour regimes*. Jeg diskuterer også bruken av Botswana som case og avslutter med behovet for ytterligere

forskning når det gjelder forholdet mellom globalisering, økonomisk liberalisering og fagforeningenes stilling.

1.1 Globalisering, økonomisk liberalisering og fagforeningenes stilling

Studier av arbeidsmarkedet er et klassisk tema i samfunnsvitenskapene, og kan trekkes tilbake til så forskjellige bidragsyttere som Karl Marx, Emile Durkheim og Max Weber. Dette er studier som bygger på erfaringer fra industrialiseringen i Europa og Nord–Amerika, og som de siste tiårene er utfordret både av ny kunnskap om utviklingen i den vestlige verden og av studier fra andre områder i verden, der omstendighetene rundt og innholdet i industrialiseringen har vært en annen (Brandell 1991: 1).

Framveksten av fagforeninger, og forholdet mellom fagforeninger og staten, har stått særlig sentralt i forskningen på dette området. Historien til fagbevegelsen har dype røtter i ulike industrialiseringsprosesser rundt omkring i verden, i kjølvannet av den industrielle revolusjonen i Storbritannia i det nittende århundre.² Som i de allerede industrialiserte landene, har nasjonal politikk vært av avgjørende betydning i utviklingslandene for å fremme industriutvikling, og for å få dannet og kontrollert fagforeninger gjennom arbeidslivslovgivning (Thomas 1995: 4).

I sørlige Afrika vokste fagbevegelsen i mange land fram parallelt med frigjøringen fra kolonimaktene. Dette resulterte gjerne i et tett samarbeid mellom myndigheter og fagforeninger, der fagforeningene fikk visse fordeler fra makthaverne i bytte mot begrensninger på sitt arbeid og fredelige industrielle relasjoner. Ofte ble undertrykking av fagforeninger eller andre organiserte interesser rettferdiggjort gjennom en antatt fellesinteresse i form av et nasjonalt utviklingsprosjekt (Beckman mfl. 2000: 1). Michael F. Lofchie og Carl G. Rosberg jr. (1968: 5) peker ut tre grunner for at det i mange afrikanske land ble gjort forsøk på å kontrollere og disiplinere fagbevegelsen: Hensynet til den økonomiske utviklingen måtte komme først, det var behov for å konsolidere og stabilisere politisk autoritet, og det ble forventet at fagforeningene skulle spille en endret rolle etter uavhengigheten. Dette gjorde at fagforeningene i

større eller mindre grad ble inkorporert av de nye makthaverne for å sikre en positiv utvikling for landet.

Globalisering: positivt eller negativt for fagforeningene?

I dag ser vi at forholdet mellom fagforeningene og staten blir påvirket av den generelle globaliseringen (Beckman mfl. 2000: 1). Globalisering kan her defineres som utvikling mot et verdenssamfunn. Viktigst er utviklingen av en global økonomi, hvor kapital og multinasjonale selskaper flyttes nærmest fritt fra land til land (Blackwell Dictionary of Political Science 1999: 146). I Afrika har globaliseringen blant annet gitt seg utslag i at de fleste land har opplevd økonomisk liberalisering på 1980- og 1990-tallet. Dette har innebåret markedsreformer sentrert rundt deregulering av skatte- og pengepolitikken, arbeids- og sosialpolitikken, introduksjon av handelsreformer og investeringsinsentiver, i tillegg til reformer innenfor offentlig eide bedrifter og omfattende privatisering (Beckman og Sachikonye 1998: 9). I mange tilfeller har den økonomiske liberaliseringen skjedd som et resultat av strukturtilpasningsprogrammer iverksatt på initiativ fra Det internasjonale pengefondet (IMF) og Verdensbanken (Mihyo og Schiphorst 1995: 183).

Globaliseringen griper inn på mange samfunnsområder, og vil sannsynligvis også påvirke fagforeningenes og arbeidstakernes situasjon. Hvorvidt virkningen er positiv eller negativ hersker det stor uenighet om. Fra enkelte hold blir det hevdet at global konkurranse, nyliberalisme og strukturtilpasning undergraver fagforeningenes forhandlingsstyrke (Munck 2002: 67). Henk Thomas (1995: 13) peker på at den økonomiske liberaliseringen, eller strukturtilpasningen, i mange tilfeller har ført til store tilbakeslag for fagbevegelsen i Afrika. Fagbevegelsens rekrutteringsgrunnlag er undergravet med økende arbeidsledighet, fordi tidligere beskyttede industrier og privatiserte offentlige bedrifter har slitt for å overleve. Den økende arbeidsledigheten har også gjort at sysselsettingen i den urbane formelle sektor har gått ned, og de urbane lønningene er redusert (Mihyo og Schiphorst 1995: 190). Samtidig har den store andelen arbeidstakere som er aktive i den uformelle sektor, og som er ofre for økt bruk av løsarbeidere i mange bedrifter, representert et annet rekrutteringsproblem for fagforeningene (Thomas 1995: 16).³ Mange land har også lagt om industripolitikken

og satser mer på småbedrifter, som ofte har mer paternalistiske arbeidsrelasjoner, og dermed gjør det enda vanskeligere for fagforeninger å rekruttere (Mihyo og Schiphorst 1995:193).

Som et resultat av liberaliseringspolitikken knyttet til mange struktur-tilpasningsprogrammer har også fagforeningene noen steder fått dårligere arbeidsvilkår ved at arbeidslivslovgivningen er endret. Dette har blant annet bestått i at myndighetene har fjernet tidligere beskyttelser for arbeidstakerne, og strammet inn på fordeler for fagforeningene (Mihyo og Schiphorst 1995: 194).

I tillegg til disse faktorene som direkte påvirker forholdene på arbeidsmarkedet, viser undersøkelser at andre konsekvenser av økonomisk liberalisering ofte har vært at det private forbruket går ned, daglig kaloriinntak per capita reduseres, satsingen på helsetjenester som andel av bruttonasjonalprodukt (BNP) blir mindre, forventet levealder synker og sykkeligheten og spedbarnsdødeligheten går opp (Mihyo og Schiphorst 1995: 183).

En faktor som kompliserer bildet enda mer, og som det er vanskelig å unngå å ta med i betraktning, er den raske spredningen av hiv/aids-epidemien, hvor Afrika sør for Sahara er den regionen som antas å være hardest rammet.⁴ Forskningsrapporter indikerer at den økonomiske liberaliseringen faktisk kan bidra til å forsterke de negative virkningene av hiv/aids – epidemien (Mihyo og Schiphorst 1995).

På den annen side blir det også hevdet at andre sider ved globaliseringen kan virke positivt for fagforeningene. Et eksempel er effekten av revolusjonen innenfor informasjons- og kommunikasjonsteknologien (IKT), som gir arbeidstakere og fagforeninger tilgang til rask informasjon fra hele verden, og som i alle fall til en viss grad kan bidra til å styrke kampen for arbeidstakernes rettigheter. Et aspekt av dette er framveksten av politiske eller etisk bevisste forbrukere, som legger press på multinasjonale selskaper til å respektere grunnleggende menneskerettigheter og miljøstandarder (Munck 2002: 63). Dette kan de gjøre fordi ryktet til et selskap er et viktig våpen i konkurransen mellom ulike bedrifter (Munck 2002: 178).

Et annet element er det voksende kravet om internasjonale arbeidsstandarder for å sikre universelle rettigheter på dette området over hele verden. Bakgrunnen for kravet

er at handelsliberaliseringen, som GATT og WTO har vært pådrivere for, undergraver arbeidstakernes rettigheter fordi investeringene ofte flyttes til de land hvor arbeidstakerrettighetene er svakest. Dette vil presse alle land til å svekke sin arbeidslivslovgivning (Munck 2002: 129). Arbeidsstandarder var et stort stridstema i forbindelse med det mye omtalte WTO – møtet i Seattle i 1999. I diskusjonen om arbeidsstandarder er imidlertid det viktigste motargument fra en del land, også støttet av ikke rent få fagforeninger fra utviklingsland, at dette er en slags skjult proteksjonisme til fordel for de industrialiserte land (Munck 2002: 71).

Store utfordringer for fagbevegelsen

Alt dette gjør at fagforeningene nå møter utfordringer som er like store eller større enn utfordringene som fagbevegelsen sto overfor i den industrielle revolusjonens tidlige dager (Thomas 1995: 245). Spørsmålet er hvordan fagforeningene takler utfordringene, og hva dette betyr for arbeidstakernes situasjon.

Thomas (1995: 3) hevder for eksempel at globaliseringen gjør at fagforeninger er på vei ut som en viktig samfunnsinstitusjon, særlig i Asia, Afrika og Latin–Amerika. Bjørn Beckman mfl. (2000: 5) mener utviklingen ikke er like klar, og peker på at selv om markedsmakten til arbeidstakerne reduseres kan fagforeninger få mulighet til å øke sin *politiske* makt, som et resultat av økende konflikter som bunner i effektene av liberaliseringspolitikken. De legger vekt på at stater og arbeidsgivere kan trenge fagforeningene for å legitimere reformer og strukturtilpasningspolitikk, og mener en svekkelse av staten kan føre til nye relasjoner mellom stat og sivil samfunn, der fagforeningene på tross av sine begrensninger er en av få institusjoner som har kapasitet til å representere interessene til store befolkningsgrupper (Beckman mfl. 2000: 34). Økende kontakt mellom land, deltakelse i internasjonale organisasjoner og samarbeidsfora, samt bredere aksept for grunnleggende menneskerettigheter, kan også gjøre at det blir vanskeligere for land å unngå politisk liberalisering.

Det er imidlertid ikke gitt at en økonomisk liberalisering også vil gi en politisk liberalisering. Selv om mange land i for eksempel Afrika opplevde en positiv politisk utvikling med flerpartisystem og frie valg på 1980–tallet og tidlig på 1990–tallet, skjedde det også mange tilbakeslag i slutten av perioden (Beckman og Sachikonye

1998: 9f). El-Shafei viser i Beckman og Sachikonye (1998) at en utvidelse av markedsøkonomien i Egypt gikk hånd i hånd med utvikling mot mer autoritære styreformer. De nye arbeidslivslovene på midten av 1990-tallet ga økt makt til kapitalen på bekostning av arbeidstakerne. I Senegal ble det derimot innført en viss politisk liberalisering som et resultat av strukturtilpasningspolitikken, i følge en studie utført av Tidjani og Nidiaye (Beckman og Sachikonye 1998).

Det er også enkelte som hevder at økonomisk liberalisering, særlig i den formen Verdensbanken og det internasjonale pengefondet argumenterer for gjennom strukturtilpasningsprogrammer, styrker høyre-radikale partier. Dette er fordi liberaliseringen ser ut til å gagne mest de som har mest fra før, og gjerne de som opprinnelig er ”utlendinger”. Radikale nasjonalistpartier er dannet i blant annet Tanzania, Uganda og Zambia (Mihyo og Schiphorst 1995: 179).

Globalisering og økonomisk liberalisering i Botswana

For å undersøke hvordan globaliseringen og den økonomiske liberaliseringen påvirker fagforeningenes stilling og arbeidstakernes situasjon på arbeidsmarkedet nærmere, vil det være interessant å ta utgangspunkt i ett land i Afrika som har opplevd nettopp dette. I denne oppgaven har jeg valgt å ta utgangspunkt i Botswana, som på 1990-tallet la om den økonomiske politikken i retning økt økonomisk liberalisering, selv om det ikke var direkte påtvunget utenfra gjennom strukturtilpasningsprogrammer.⁵ Det spesielt interessante med Botswana er at landet har hatt en økonomisk utvikling som har skilt seg klart ut i afrikansk sammenheng, hovedsakelig på grunn av inntekter fra diamantutvinning. Samtidig har landet hatt stabilt demokrati helt siden det britiske protektoratet ble avviklet og den uavhengige republikken ble dannet i 1966. På grunn av den økonomiske utviklingen har landet også hatt en relativt høy sysselsetting i formell sektor. Det er derfor sannsynlig at landet på mange måter vil være en modell for andre afrikanske land. Samtidig er det forsket relativt lite på dette temaet i Botswana. På bakgrunn av dette er det både viktig og interessant å studere hvordan forholdene på arbeidsmarkedet i Botswana er påvirket av økonomisk liberalisering.

Vi har innledningsvis vært inne på at globalisering og økonomisk liberalisering sannsynligvis vil føre til endringer på arbeidsmarkedet og påvirke fagforeningenes

stilling og arbeidstakernes posisjon.⁶ Hvordan dette skjer og hva det innebærer vil være et hovedfokus for denne oppgaven. Problemstillingen blir derfor:

”Hvordan har globaliseringen og den økonomiske liberaliseringen i Botswana påvirket fagforeningenes stilling og arbeidstakernes situasjon på arbeidsmarkedet?”

Problemstillingen angir spørsmålene som hovedoppgaven skal gi svar på, og skal derfor være styrende for hele oppgaven (Andersen 1990: 63). For å finne svaret på den vil jeg ta utgangspunkt i den forutgående diskusjonen om temaet, og undersøke fire nøkkelspørsmål om arbeidsmarkedet i Botswana. Disse er:

1. Er arbeidstakernes situasjon på arbeidsplassen i Botswana blitt bedre eller verre som et resultat av den økonomiske liberaliseringen?
2. Har fagforeningene i Botswana fått svekket eller styrket sin makt i *arbeidsmarkedet* gjennom den økonomiske liberaliseringen?
3. Har fagforeningene i Botswana fått svekket eller styrket sin *politiske* makt gjennom den økonomiske liberaliseringen?
4. Hvordan er effektene av hiv/aids – epidemien i Botswana påvirket av den økonomiske liberaliseringen?

Spørsmål 1 og 4 omhandler arbeidstakernes situasjon, mens 2 og 3 handler om fagforeningenes stilling.

* * *

Dette var så langt en introduksjon av tema og problemstilling. I neste kapittel ser vi nærmere på tidligere forskning på området, for å komme fram til den teoretiske tilnærmingen jeg skal bruke i oppgaven.

1.2 Tidligere forskning på arbeidsmarked og fagforeninger

Tidligere studier av arbeidsmarkeder har gitt mye oppmerksomhet til forholdet mellom stat og fagforeninger, og i land i tredje verden særlig til fagforeningenes rolle før og etter avkoloniseringen. Gjennom tett kontakt med myndighetene, ofte karakterisert som former for korporatisme, har fagforeningene klart å oppnå fordeler for medlemmene sine (Thomas 1995: 14).

Den nye internasjonale arbeidsdelingen (NIDL) som fulgte etter kolonitiden var bakgrunnen for dannelsen av "New International Labour Studies" (NILS), som særlig dominerte på 70- tallet. NIDL dreide seg om den relative avindustrialiseringen av de tradisjonelle industrisentrene og framveksten av eksportorientert industri i tredje verden, sammen med den økende dominansen til de transnasjonale selskapene (Southall 1988: 1). NILS studerte dannelsen, segmenteringen og forbindelsen mellom arbeidskraften og fagforeninger i tredje verden, som ble bestemt av de dominerende kreftene i den internasjonale arbeidsdelingen (Thomas 1995: 19; Munck 2002: 108).

Dette perspektivet førte an i en utbredt erkjennelse av at endringer i den globale økonomien mange steder påvirket arbeidstakerne i negativ retning. Likevel ble NILS kritisert for å overdrive graden av jobber som flyttes fra utviklede land til utviklingsland, og for nesten bare å fokusere på den eksportledete veksten til et ganske lite antall nyindustrialiserte land. Kritikken var også rettet mot at NILS la for mye vekt på rollen til transnasjonale selskaper, og for å undervurdere i hvor stor grad staten og det lokale borgerskapet også mobiliserte kapital (Southall 1988: 2).

Hvis vi så beveger oss videre til litteraturen som omhandler strukturtilpasningspolitikken spesielt, kan vi særlig finne to hovedperspektiver (Bangura og Gibbon 1992). Det ene forsøker å forstå politiske prosesser på grunnlag av *public choice* teori, og ser på den sannsynlige fordelingen av fordeler og tap mellom konkurrerende sosiale grupper, og antar en overgang fra insentiver basert på statlige inngrep til et marked med fri konkurranse (Bangura og Gibbon 1992: 9). Det andre perspektivet konsentrerer seg om den økende uformelle sektor og vekst i det sivile samfunn, og ser økonomisk krise og strukturtilpasning som middel til å styrke det sivile samfunn og dermed demokratisering. Men når det gjelder det første er det kanskje enda mindre sannsynlig å finne et fullstendig fritt marked i Afrika, der de har en stor grå økonomisk aktivitet som gjør at privilegerte grupper kan oppnå enda større fordeler i overgangen til et nytt system. Og når det gjelder det andre er det sivile samfunn ikke per definisjon demokratisk (Bangura og Gibbon 1992: 15ff).

Nåværende debatter innenfor studier av arbeidsmarkeder fokuserer mest på overgangen fra fordisme til post-fordistiske måter å organisere arbeidskraften på,

fleksibilisering, økt bruk av midlertidig arbeidskraft og deregulering av arbeidsmarkedene – og som sammen antas å være knyttet til nedgang i arbeidstakernes forhandlingsmakt og fagforeningsgrad (Beckman mfl. 2000: 5).⁷ Jeg ønsker å ta i bruk et teoretisk rammeverk som tar opp i seg dette, og som på en fruktbar måte kan bidra til å belyse hvordan situasjonen på arbeidsmarkedet endres av den økonomiske liberaliseringen.

En rekke forskere knyttet til arbeidsgruppen AKUT ved Universitetet i Uppsala (Working group for the study of Development Strategies) har utviklet et perspektiv som prøver å skape en bredere forståelse av forholdet mellom arbeidsprosessen og arbeidsplassen på den ene siden, og den videre organisasjonsmessige, kulturelle, politiske og økonomiske situasjonen i samfunnet på den andre (Brandell 1991: 4). De trekker veksler på den franske reguleringsskolen og er drevet av krisen til Fordismen (Andræ og Beckman 1998: 22). Perspektivet åpner opp for rike empiriske studier, som også reiser viktige metodologiske og teoretiske spørsmål. Gunilla Andræ, Bjørn Beckman og Lloyd Sachikonye har utviklet dette videre til en teori om labour regimes. Det er denne teoretiske tilnærmingen jeg hovedsakelig vil basere analysen i denne oppgaven på.

* * *

I hovedkapittel 4 vil jeg gå igjennom de delene av teorien om *labour regimes* som kan være et redskap til å undersøke problemstillingen. Jeg tar der utgangspunkt i de fire nøkkelspørsmålene fra kapittel 1.1, og bruker teorien til å komme fram til operasjonelle spørsmål som skal undersøkes nærmere i hovedkapittel 5.

Denne hovedoppgaven er et casestudium, som vi kommer nærmere tilbake til i kapittel 3. I et casestudium er også konteksten til caset relevant å studere (Yin 1994:13). Fordelen med et casestudie er nettopp at det både gir detaljkunnskap og mulighet til å se helheten (Hellevik 1991: 81). Før vi går videre til metodekapittelet og teorien vil det derfor være nyttig å ha litt mer kunnskap om konteksten og den historiske utviklingen når det gjelder det utvalgte caset: Botswana. Det ser vi på i neste hovedkapittel.

2. Arbeidsmarkedet i Botswana

Da det britiske protektoratet ble avviklet, og landet ble uavhengig i 1966, var Botswana et av de fattigste landene i Afrika. Dette endret seg imidlertid raskt etter at det ble oppdaget diamantforekomster i landet. Fra 1965 til 1980 hadde Botswana en årlig gjennomsnittlig økning i BNP på 14.2 prosent, og dette var nummer to i verden etter Oman. Fra 1980 til 1991 var vekstene fortsatt høye (9.3 prosent), tredje høyest i verden etter Sør Korea og Kina (Du Toit 1995: 6). I perioden fra 1990 til 1998 var den gjennomsnittlige årlige veksten i BNP 5,37 prosent (FAFO/BNPC kommer: 19).⁸ Landet har i tillegg til dette mottatt store mengder utviklingshjelp (Nordås mfl. 1998: 15).⁹

Botswana har i denne perioden hatt en imponerende økning i forventet levealder, og barnedødeligheten har bedret seg til å være blant de laveste i Afrika (Harvey og Lewis 1990: 1). Virkningen av hiv/aids-epidemien har imidlertid gjort at forventet levealder er dramatisk redusert. Botswana er et av landene i verden som er hardest rammet av epidemien. De siste tallene fra UNAIDS/WHO (2002a: 2) anslår at 300 000 voksne mellom 15 og 49 år i Botswana er smittet, det vil si 38,8 prosent av den voksne befolkningen.

Når det gjelder arbeidsmarkedet i Botswana er om lag 256 000 av landets befolkning på 1,6 millioner sysselsatt i formell sektor. I underkant av 60 000 personer er sysselsatt i uformell sektor. Arbeidsledigheten vokste fra 10,2 prosent i 1981 til 21,2 prosent i 1994, før den ble redusert til 15,8 prosent i 2000 (Africa South of the Sahara 2002: 83f). I neste kapittel ser vi på framveksten av fagforeninger i landet.

2.1 Fagforeninger i Botswana

Det fantes ingen fagforeninger i Botswana før 1940-tallet, fordi landets økonomi fortsatt var underutviklet og det knapt fantes lønnsarbeidere. Den første fagforeningen i privat sektor, *Francistown African Employees Union* (FAEU), ble dannet i 1949, men ble nedlagt etter bare seks år. I 1959 kom den første landsdekkende fagforeningen

Bechuanaland Protectorate Workers Union (BPWU). I 1963 ble *Bechuanaland Trade Union Congress* (BTUC) dannet, og var senere med på stiftelsen av *Bechuanaland General Workers Organisation* (BGWO) i 1964 (Mogalakwe 1995: 148f).

Disse tidlige fagforeningene var også involvert i den nasjonale politikken. De mer konservative FAEU og BPWU var på linje med *Botswana Democratic Party* (BDP), som har hatt regjeringsmakten helt siden uavhengigheten, mens BTUC og BGWO støttet *Botswana People's Party* (BPP). BPP ble sett på som et kommunistisk parti, og koloniadministrasjonen var derfor bekymret for den politiske retningen som fagbevegelsen gikk i (Mogalakwe 1995: 149). Også de nye makthaverne etter uavhengigheten var bekymret for at fagforeningene skulle skremme utenlandske investorer eller hemme utviklingen, og myndighetene oppmuntret derfor tidlig på 1970-tallet til dannelsen av en fagforeningsføderasjon.¹⁰ President Seretse Khama ba om utenlandsk støtte til opplæringsprogram for fagbevegelsen, og resultatet ble at Botswana Federation of Trade Unions (BFTU) ble dannet i 1977 (Holm mfl. 1996: 53; Cooper 1999: 123).¹¹

Fagforeningene i Botswana var imidlertid ikke en del av prosessen bak frigjøringen av landet. I andre land i regionen har den politiske kampen for uavhengighet og demokrati vært tung for fagbevegelsen, men den har også vært bevisstgjørende og mobiliserende for arbeiderklassen. Ingen tilsvarende kamp har funnet sted i Botswana, fordi frigjøringen fra Storbritannia var resultat av en fredelig og fremforhandlet overgang (LO (udatert): 20; Cooper 1999: 100).

Selv om staten var en pådriver for å få dannet BFTU, ble det ikke gjort obligatorisk for fagforeninger å være med (Mogalakwe 1997: 72). Lenge sto to av de største fagforbundene utenfor; National Amalgamated Local and Central Government, Parastatal Manual Workers Union (heretter kalt Manual Workers Union) og Botswana Commercial and General Workers Union (BCGWU).¹² I 2001 kom imidlertid begge fagforeningene tilbake. I dag er derfor så godt som alle de nasjonale fagforeningene med, bortsett fra foreningene for offentlige tjenstepersoner, som ikke har status som fagforeninger (BFTU 2002a [intervju]).¹³

BFTU har 23 tilknyttede fagforeninger, som varierer fra å omfatte én arbeidsplass til å organisere innenfor en hel industri. Det er vanskelig å fastslå hvor mange medlemmer fagforeningene samlet sett har.¹⁴ Visegeneralsekretær Patrick Chengeta anslår at BFTU hadde ca 16 000 medlemmer før Manual Workers Union og CGWU med henholdsvis 35 000 og 6000 medlemmer meldte seg inn igjen. Det betyr en samlet medlemsmasse på om lag 57 000 (BFTU 2002a [intervju]; Manual Workers Union 2002 [intervju]).¹⁵ Fagforeningsgraden, som andel av den formelle arbeidsstyrken, blir da om lag 20 prosent.¹⁶ Medlemstallet har vært relativt stabilt de siste årene (BFTU 2002b [intervju]).

BFTU er for tiden inne i en omorganiseringsprosess. Allerede i 1994 ble prosessen startet opp for å reorganisere fagforeningene etter industri og redusere antallet, for å få mer slagkraftige organisasjoner. Fra dagens 23 nasjonale fagforeninger skal de ned i 9.¹⁷ Det er etablert en egen arbeidsgruppe som har ansvar for gjennomføringen, og i løpet av året håper de å få 2 – 3 sammenslåinger registrert.¹⁸ Prosessen har imidlertid tatt tid, og det har vært konflikter innad. Ifølge visegeneralsekretæren i BFTU har et problem vært forsinkelser og uthalinger, blant annet fordi tillitsvalgte er opptatt av å sikre sine egne posisjoner (BFTU 2002a [intervju]).

* * *

Vi har sett at fagforeningene i Botswana har en relativt kort historie og at de i begynnelsen var engasjert i den nasjonale politikken. For å få mer kontroll over utviklingen oppmuntret myndighetene til dannelsen av en fagforeningsføderasjon og ba om internasjonal støtte til det. Dagens fagforeningsføderasjon har en medlemsmasse på om lag 57 000, noe som utgjør 20 prosent av arbeidsstyrken. I neste kapittel går vi igjennom hovedtrekk ved myndighetenes arbeidslivspolitik i Botswana.

2.2 Arbeidslivspolitikken i Botswana

Staten har spilt en sentral rolle i å regulere lønns- og arbeidsbetingelser for så vel privat som offentlig sektor i Botswana. I 1972 introduserte regjeringen en sterkt regulert inntektspolitikk, som baserte seg på en studie fra 1970 av Professor Dharam

Ghai (Mogalakwe 1997: 54). Landet manglet kvalifisert arbeidskraft, og dersom offentlig og privat sektor skulle konkurrere om arbeidskraften gjennom å tilby høyere lønninger, ville dette bare øke lønnsnivået, uten å øke produktiviteten. Det var også en reell fare for at de store diamantinntektene en forventet å få, kun skulle gå til høyere lønninger for en liten minoritet, heller enn å bedre forholdene for de uten jobb. Resultatet av studien ble at regjeringen fastsatte minimumslønninger for ufaglærte, og maksimumslønninger for utdannede arbeidstakere (Harvey og Lewis 1990: 292; Mogalakwe 1997: 56).¹⁹ Politikken innebar også at en ansatt i privat sektor ikke skulle tjene mer enn en ansatt i tilsvarende stilling i offentlig sektor (Republic of Botswana 1990a: 2).²⁰

Når det gjelder resultatene av inntektspolitikken, viste casestudier av flere arbeidsgivere i 1983 høy grad av overholdelse (Harvey og Lewis 1990: 295). Ønsket om å redusere lønnsforskjellene lyktes også ganske bra. Forskjellen mellom de høyest og lavest betalte ble redusert fra 36:1 i 1966 til 13:1 i 1974, og i 1987 var forskjellen 16:1 (Harvey og Lewis 1990: 293). De senere årene har imidlertid forskjellene økt.²¹

På 1990-tallet ble det klart at dette svært regulerte systemet for lønnsfastsettelse ikke lenger var passende, fordi det blant annet hadde begrenset arbeidskraftmobiliteten og hindret veksten i kollektive forhandlinger (Mogalakwe 1997: 62).²²

For å gjennomgå inntektspolitikken satte presidenten i 1989 ned en kommisjon bestående av blant annet politikere og representanter fra partene i arbeidslivet, som foreslo en ny og revidert inntektspolitikk (Republic of Botswana 1990a).²³ Regjeringen aksepterte nærmere halvparten av kommisjonens anbefalinger (Samatar 1999: 91). Den nye politikken som ble vedtatt i parlamentet ga privat sektor en friere rolle i å fastsette lønninger. Kravet om minimumslønninger ble beholdt, men det var ikke lenger maksimumslønninger eller krav til samme lønn for samme stilling i privat og offentlig sektor. Også statlige bedrifter fikk mer frihet, men var fortsatt forpliktet av minimumslønninger på laveste nivå og maksimumslønninger i toppen (Republic of Botswana 1990b: 11; ABTEL mfl. 2001: 11).

Kommisjonen hadde også anbefalt at landarbeidere og ansatte i hjemmesektoren, som tjente langt under minimumslønningene, skulle omfattes av bestemmelsene om

minimumslønn. Forslaget ble avvist av regjeringen, fordi det ble ansett som umulig å håndheve og dermed ikke gjennomførbart (Republic of Botswana 1990b: 39; Good 1993: 227f).²⁴

Endringene i inntektspolitikken har redusert myndighetenes rolle i lønnsfastsettelsen, men undersøkelser viser at staten fortsatt betaler gjennomsnittlig høyere lønninger enn privat sektor. Lønnsutviklingen i privat sektor følger fortsatt det offentlige i stor grad, særlig på toppen (Siphambe og Thokweng – Bakwena 2001: 139). For de lavere lønningene har det imidlertid skjedd større endringer. Det er fortsatt et krav om minimumslønninger, men disse er i de fleste sektorer satt så lavt at de gir rom for utnyttelse og for eksempel mulighet til å gi kvinner lavere lønninger enn menn (Siphambe og Thokweng – Bakwena 2001: 139).²⁵

* * *

Denne gjennomgangen har vist at myndighetene i Botswana i perioden 1972–1990 har regulert lønnsutviklingen i landet ganske strengt. På 1990-tallet skjedde en viss omlegging, som i alle fall formelt sett har gitt mer manøvreringsrom for partene i arbeidslivet når det gjelder lønnsfastsettelse. Dette har til en viss grad ført til endret praksis, selv om offentlig sektor fortsatt er lønnsledende. La oss så gå videre til å se på samarbeidet mellom staten og partene i arbeidslivet i Botswana.

2.3 Trepertssamarbeid i Botswana

Sosial dialog, eller trepartsorganer, blir av ILO beskrevet som effektiv konsultasjon mellom representanter for de tre sosiale partnerne på arbeidsmarkedet (Tørres 1998: 92). Det eksisterer flere trepartsorganer i Botswana, og de tre viktigste er *National Employment, Manpower and Incomes Council* (NEMIC), *Minimum Wages Advisory Board* (MWAB) og *Labour Advisory Board* (LAB). NEMIC er et konsulterende forum, mens MWAB og LAB er lovbestemte rådgivende organ som har endt opp som konsultative fora. I tillegg kommer *High Level Consultative Council* (HLCC), som har en noe bredere representasjon (Tørres 1998: 94).²⁶

NEMIC skal gi regjeringen råd når det gjelder økonomiske trender, og anbefaler hvilke tilpasninger som bør gjøres til lønningene i offentlig sektor. NEMIC består av sju departementsråder, fire medlemmer fra privat sektor, tre medlemmer fra BFTU og et medlem fra Botswana Civil Service Association (BCSA) (Mogalakwe mfl. 1997: 81). Et resultat av denne trepartskonsultasjonen er for eksempel *National Industrial Relations Code of Practice*, som skal gi praktisk rådgivning når det gjelder gode relasjoner på arbeidsplassen (Republic of Botswana 1994).

MWAB består av representanter fra myndigheter, arbeidsgivere, fagforeninger og uavhengige grupper (Tørres 1998: 39). Organet gir hvert år råd til arbeidsministeren om nivået på minimumslønningene, i lys av endringer i konsumprisindeksen og den generelle økonomiske utviklingen (Republic of Botswana 1990b: 9).

LAB gir råd til regjeringen i spørsmål om arbeidslivslovgivningen. Alle lovforslag som skal legges fram for parlamentet om arbeidslivet må først diskuteres der. Organet består av tre representanter fra arbeidsgiverorganisasjonen BOCCIM, tre representanter fra BFTU, tre representanter fra staten og tre uavhengige medlemmer (Othlogile 2002 [intervju]).

Det siste og nyeste organet HLCC ble opprettet i 1995 og møtes to ganger i året, under ledelse av presidenten i Botswana. Dette er et forum hvor ministre, toppbyråkrater og representanter fra privat sektor møtes (Republic of Botswana 1997a: 88; BOCCIM 2002 [intervju]).

* * *

Denne gjennomgangen viser at det er et relativt omfattende system med treparts-konsultasjoner i Botswana, hvor partene i arbeidslivet møtes for å diskutere saker som angår forholdene på arbeidsmarkedet. Hvordan dette fungerer i praksis kommer vi nærmere inn på i kapittel 5.3.4. I neste kapittel skal vi avslutte denne presentasjonen av Botswana med å se på den økonomiske liberaliseringen som myndighetene i landet har tatt initiativ til.

2.4 Økonomisk liberalisering i Botswana

Botswana har hele tiden hatt en åpen økonomi, og regjeringen har i alle utviklingsplaner siden uavhengigheten understreket den essensielle rollen til den private sektor (Danevad 1993: 54). Likevel har staten på grunn av sine store inntekter spilt en dominerende rolle i økonomien, og myndighetene har vært tungt inne i de industrielle relasjonene.

Utover 1980– og 1990– tallet ble imidlertid staten mindre interessert i å regulere arbeidsmarkedet. Monageng Mogalakwe (1995: 169) mener dette skjedde både fordi den økonomiske veksten ga økt sysselsetting og større sosial vekst til arbeiderklassen, men også fordi regjeringens politikk generelt ble påvirket i neoliberal retning. Dette førte til reduserte statlige inngrep i ulike deler av økonomien, og mer økonomisk liberalisering.²⁷

I den nye politikken ble privat sektor i enda større grad enn tidligere sett på som landets vekstmotor, og det ble derfor foreslått omfattende deregulering på begynnelsen av 1990–tallet. Priskontroll ble for det meste forlatt, handels– og industrilisenser ble mer fritt tilgjengelig og eiendomsmarkedet i byene skulle liberaliseres. Dette skulle gi større effektivitet i markedet (Good 1992: 92).

I 1988 hadde også myndighetene etablert en slags *export processing zone* eller en "Special Incentive Package" for firma som ville etablere seg i Selibi Phikwe, en by nordøst for hovedstaden Gaborone. Insentivene besto blant annet av lavere skatt, støtte til opplæring, arbeidskraftssubsidier og kapitaltilskudd (Cowan 1997: 552).

I tråd med den økonomiske liberaliseringen skulle også den relativt store statsadministrasjonen slankes. I en tale i juni 1996 sa daværende Finans– og utviklingsminister F. G. Mogae, som nå er president, at regjeringen ville overlate noen tjenester til privat sektor som offentlig sektor tidligere hadde produsert, for å gi rom innenfor økonomien til at privat sektor kunne vokse (Mogalakwe 1995: 153). Også *National Development Plan 8 (1997/98–2002/03)* pekte på behovet for reformer i offentlig sektor (Nordås 2000: 22).

I år 2000 la regjeringen fram sin privatiseringspolitikk, som fikk tilslutning i parlamentet (BOCCIM 2000; Republic of Botswana 2000a). Finansministerens budsjettale for 2001 annonserte implementeringen av denne privatiseringspolitikken, med etableringen av *Public Enterprises Evaluation and Privatisation Agency*. Likevel har det foreløpig ikke skjedd mye på dette området, annet enn at det statlige Botswana Telecommunications Corporation er utsatt for konkurranse gjennom at to private mobilselskaper har sluppet til på markedet (Barclays Bank of Botswana 2001: 4).

Også endringene i inntektspolitikken omtalt i kapittel 2.2 ble fra myndighetenes side begrunnet ut fra økonomisk liberalisering. I parlamentsdebatten om dette i 1990 sa daværende administrasjonsminister, Lt. Gen. M.S. Merafhe, blant annet:

”...the thrust of the proposed Income Policy really is to let the economy function with little or no government intervention. (.....) This is what the entire world is saying today, and those that advocate for the opposite, I can tell you they are moving against very strong tide because the world is saying, let us liberalize ” (30.09.90, referert i Danevad 1993: 107).²⁸

Senere på 1990-tallet begynte myndighetene i tillegg å snakke om lønnsbegrensninger og økt arbeidstakerproduktivitet for å tiltrekke seg utenlandske investeringer, samtidig som de indikerte svekket støtte til småskala jordbruk (Cooper 1999: 6).

* * *

Vi har sett at myndighetene i Botswana utover 1980- og 1990-tallet har ført en politikk for mer økonomisk liberalisering, og trukket seg noe tilbake fra reguleringer og statlige inngrep. De har også lansert en politikk for privatisering av offentlige bedrifter og tiltak for økt arbeidstakerproduktivitet. I neste hovedkapittel skal vi se på hvordan jeg har tenkt å studere virkningene av dette skiftet i myndighetenes politikk.

3. Datainnsamling og metode

Så langt har vi hatt en innledende diskusjon om temaet og forskningen når det gjelder fagforeninger og arbeidstakerne, og fått et overblikk over konteksten og den historiske framveksten av relasjonene på arbeidsmarkedet i Botswana. Med dette som grunnlag skal vi nå gå igjennom på hvilken måte jeg har tenkt å studere hvordan den økonomiske liberaliseringen i Botswana påvirker fagforeningenes stilling og arbeidstakernes situasjon, og diskutere de utfordringene jeg vil møte når det gjelder datainnsamling og metode.

Jeg gjør først rede for valg av analysestrategi. Så tar jeg utgangspunkt i den eksisterende forskningen og litteraturen som omhandler Botswana, og diskuterer bruk av kilder i lys av dette. Jeg vurderer også sterke og svake sider ved å bruke de ulike kildene og hvordan dataene er samlet inn, før jeg går videre til tiltak for å sikre oppgavens reliabilitet og validitet. Kapittelet avsluttes med hvordan jeg kan analysere og generalisere ut fra de resultatene jeg finner.

3.1 Analysestrategi: casestudie

I oppgaven må jeg gjøre et valg mellom ulike framgangsmåter som kan benyttes til å samle inn, bearbeide og analysere data. Ib Andersen (1990) anbefaler at selve problemstillingen skal være styrende for hele oppgavens forløp. I lys av problemstillingen i oppgaven, samt teorien som jeg skal bruke, har jeg valgt å foreta et *casestudium* på arbeidslivsregimet i Botswana.

Casestudiet er en intensiv tilnærmingstype, som både gir detaljkunnskap om et fenomen og et helhetsperspektiv (Hellevik 1991: 81). Robert K. Yin (1994: 13) definerer et casestudium som en empirisk undersøkelse som studerer et samtidig fenomen innenfor det virkelige livs rammer, hvor grensene mellom fenomenet og den sammenhengen det inngår i ikke er klart innlysende, og hvor det er mulighet for å bruke flere informasjonskilder til belysning av fenomenet. Yin (1994: 1) mener videre at casestudier er å foretrekke når en stiller spørsmål om ”hvordan” og ”hvorfor”, når

forskeren har liten kontroll over hendelsene og fokuset er på et samtidig fenomen med kontekst til det virkelige liv. Problemstillingen i denne oppgaven er i tråd med dette. Formålet for oppgaven er å se på hvordan globaliseringen og den økonomiske liberaliseringen har påvirket fagforeningenes stilling og arbeidstakernes situasjon på arbeidsmarkedet.

Yin (1994:32) peker også på at et forskningsdesign bør være teoribasert, og at valg av framgangsmåter derfor bør foretas på bakgrunn av teorien en har valgt å bruke. Jeg tar i denne oppgaven hovedsakelig utgangspunkt i teorier om *labour regimes*. Andræ og Beckman (1998), som jeg i stor grad baserer teorien på, legger vekt på bruk av kvalitative intervju, og en metode som går i dybden, men ser også konteksten som viktig for å forstå et fenomen. I en undersøkelse av arbeidslivsregimet i Nigeria baserte de sin datainnsamling på delvis strukturerte intervju med bedriftsledere, ustrukturerte intervju med fagforeningsrepresentanter og en mer omfattende survey med strukturerte intervju av flere hundre arbeidstakere. I tillegg tok de i bruk tilgjengelig bedriftsstatistikk samt rapporter fra fagforeningstillitsvalgte, brev, taler og vedtak som de fikk tilgang til (Andræ og Beckman 1998: 306ff).

Det hadde vært ønskelig å gjennomføre et tilsvarende grundig studium også i Botswana. Imidlertid har jeg begrensninger både når det gjelder tid og ressurser, noe som vil legge klare føringer på de metodene jeg velger. Derfor vil jeg ikke ha mulighet til å foreta en så omfattende datainnsamling som den Andræ og Beckman (1998) gjennomførte i Nigeria. Jeg vil likevel til en viss grad basere meg på samme type datamateriale. Dette går jeg nærmere igjennom i neste kapittel.

3.2 Bruk av kilder

Mye av litteraturen som eksisterer om Botswana har særlig fokusert på det demokratiske systemet, og på den eksepsjonelle økonomiske utviklingen som landet har opplevd (Holm 1987; Holm 1989; Harvey og Lewis 1990; Danevad 1993; Du Toit 1995; Van Binsbergen 1995; Holm mfl. 1996; Mhone 1996; Edge og Lekorwe 1998; Samatar 1999). Deler av litteraturen vil også være relevant for denne oppgaven. Men som vi var inne på i kapittel 1.1 er det foretatt relativt lite forskning i Botswana på

akkurat det temaet jeg skriver om. Det eksisterer likevel noe sekundærlitteratur som har tatt for seg deler av det jeg undersøker i denne oppgaven. Jeg vil si litt om de fire viktigste som jeg har benyttet meg av. Dette er forskere med ulik tilnærming og ståsted, noe som har sikret en viss bredde i sekundærlitteraturen.

Sekundærlitteratur

Monageng Mogalakwe (1995; 1997) fra Universitetet i Botswana har vært opptatt av å studere hvordan staten i et formelt sett liberalt demokrati har ført tett kontroll med fagforeningene for å fremme økonomisk vekst og kapitalistisk utvikling. Han fokuserer på relasjonene mellom staten og fagforeningene, og hevder at staten fremmer kapitalisme og økonomisk vekst i Botswana gjennom undertrykkende arbeidslivslovgivning, kontroll over fagforeninger og ideologisk overtalelse.

Kenneth Good (1992; 1993; 1994; 1996a; 1996b; 1999) er også fra Universitetet i Botswana, og ser spesielt på hvordan statens politikk har ført til økende sosiale forskjeller i Botswana.

Daniel Kevin Cooper (1999) fra Colombia University har studert den botswanske staten som en "fordelingsstat" og ser på hvordan staten fører inntektene fra mineralutvinning tilbake til samfunnet. Han studerer statens rolle, det sosiale grunnlaget for politiske partier i Botswana, relasjonene mellom staten og arbeidstakerne og ambisjonene til arbeidstakerne i formell sektor.

Liv Tørres (1997; 1998; udatert) fra forskningsstiftelsen FAFO har sett på forholdene på arbeidsmarkedet i sørlige Afrika, og sammenligner situasjonen i de ulike land, deriblant Botswana. Tørres peker på at Botswana har ulik fordeling av inntekt og historisk svake forhandlingsstrukturer, og at det er behov for å bygge nye institusjoner på arbeidsmarkedet som kan bidra til å fremme produktivitet og videre vekst.

Med utgangspunkt i dette materialet har jeg foretatt ytterligere datainnsamling som vi ser nærmere på i neste underkapittel.

Øvrig sekundærdata

I tillegg til eksisterende litteratur er andre sekundærdata jeg har benyttet meg av offisielle dokumenter og rapporter, statistikk, politiske resolusjoner samt evalueringsrapporter og avisartikler. Dataene er hovedsakelig samlet inn gjennom et tre ukers opphold i Gaborone, hovedstaden i Botswana, i januar 2002 og et tre ukers opphold ved Nordiska Afrikainstitutet i Uppsala i februar 2002.

Dokumenter fra offentlige myndigheter i Botswana har vært nyttige for å få et bilde av myndighetenes arbeidslivspolitik og lovgivning. Sentrale dokumenter har vært de nasjonale utviklingsplanene, ulike ”white papers” fra regjeringen, særtrykk av lover samt en del taler. I tillegg har rapportene fra offentlige utvalg med anbefalinger til endringer i arbeidslivslovgivning og politikk vært nyttig lesning, sammen med offisiell statistikk fra blant annet Arbeidsdepartementet.

Jeg har også benyttet meg av den relativt omfattende statistikken fra det statlige statistikkbyrået Central Statistics Office (CSO). Statistikken jeg har brukt baserer seg hovedsakelig på surveydata fra et tilfeldig utvalg bedrifter trukket ut på bakgrunn av *CSOs Enterprise and Establishment Register*. Registeret omfatter bedrifter i formell sektor. CSO opplyser at datainnsamlingen foregår ved et spørreskjema i posten, som følges opp med besøk dersom skjemaet ikke returneres.

Jeg har også fått tilgang til en del politiske resolusjoner fra så vel fagforeninger som arbeidsgiverorganisasjon. I tillegg har jeg benyttet meg av en evalueringsrapport vedrørende samarbeidet mellom norsk LO og BFTU (LO 1997), en forskningsrapport om BFTU utført av forskere ved universitetet i Botswana (Molutsi mfl. 1993) samt en undersøkelse om produktiviteten i Botswana utført av BNPC/FAFO (kommer). Det har også vært nyttig å bruke informasjon fra botswanske aviser, tv og radio. Det siste har på grunn av tilgjengeligheten ikke vært en systematisk gjennomgang.²⁹

Primærdata

Jeg har også basert meg på noe primærdata, det vil si data som jeg har samlet inn selv under oppholdet i Botswana. For å få et så godt bilde av situasjonen på arbeidsmarkedet i Botswana som mulig, har jeg intervjuet en rekke sentrale aktører på arbeidsmarkedet.

Som representant fra staten har jeg intervjuet *Commissioner of Labour* Claude A. Mojafi. I tillegg intervjuet jeg lederen av trepartsorganet *Labour Advisory Board*, Bojosi K. Otlhogile (uavhengig representant). Fra arbeidsgiversiden har jeg intervjuet direktøren i arbeidsgiverorganisasjonen BOCCIM E.M.Dewah. Jeg intervjuet også flere representanter fra fagforeningsføderasjonen BFTU, blant annet visepresident O.B. Tsalaile og visegeneralsekretær Patrick Chengeta, samt representanter fra fagforeningene Central Bank Union, Manual Workers Union og foreningen for offentlige tjenestepersoner BCSA.³⁰

I tillegg har jeg diskutert problemstillingen og temaet med ulike forskere i Botswana; sosiologen Monageng Mogalakwe, økonomen Happy K. Siphambe og juristen Baatlhodi Molatlhegi, som er eller har vært tilknyttet University of Botswana i Gaborone.

Vurdering av kildebruken

Denne gjennomgangen viser at de ulike dataene jeg har benyttet meg av i oppgaven har vært sekundærlitteratur og andre sekundærdata som offisielle dokumenter og rapporter, statistikk, politiske resolusjoner, evalueringsrapporter og avisartikler, samt primærdata som består av intervju med sentrale aktører. Oppgaven bygger dermed på flere innbyrdes uavhengige kilder.

Selv om jeg har benyttet meg av mange ulike kilder, er det likevel viktig å være kritisk til den informasjonen som kildene gir. Når det gjelder sekundærdata er det viktig å huske på at disse dokumentene som regel er laget for et annet formål enn det jeg bruker dem til, og dette må jeg ta hensyn til i tolkningen av dataene (Andersen 1990: 152; Yin 1994: 82). Blant annet er det viktig å kontrollere politikken som blir uttrykt i offentlige dokumenter mot det som skjer i praksis. Når det gjelder den offisielle statistikken i Botswana, så anses den for å være god, men likevel er det viktig å vurdere mulige feilkilder. I tillegg er det en fare for at jeg har gjort et skjevt utvalg av sekundærlitteratur. Men forfatterne jeg bruker har relativt ulikt ståsted og ulike syn på situasjonen på arbeidsmarkedet i Botswana, så jeg tror ikke dette er et særlig stort problem.

Det er også visse problemer med å basere seg på intervjuer i datainnsamlingen. En vanlig kritikk av forskningsintervju er at funnene ikke er valide fordi intervjupersonenes informasjon kan være usanne. Dette er en mulighet som må kontrolleres i hvert enkelt tilfelle (Kvale 1997: 169). Det kan også være slik at det ikke alltid er overensstemmelse mellom det folk sier og det de gjør, og det kan være at folk sier og gjør ulike ting i ulike situasjoner (Taylor og Boydan 1984: 81f).

En feilkilde kan også være selve intervjusituasjonen. Jeg brukte delvis strukturerte intervju, med hjelp av en tematisk spørsmåls- og intervjuguide som anga de emnene som skulle belyses. Før hvert intervju gikk jeg gjennom intervjuguiden og merket meg hvilke emner det var viktig å få belyst i intervjuet. Intervjuguiden var til hjelp med å holde samme ramme fra et intervju til et annet, men fordi de ulike kildene til dels belyste forskjellige deler av arbeidslivsregimet, varierte også spørsmålene noe. Jeg brukte ikke båndopptaker under intervjuene, men noterte for hånd under intervjuet og reinskrev intervjuet på pc samme ettermiddag. Fordi alle intervjuobjektene snakket engelsk, benyttet jeg heller ikke tolk. Jeg kan ikke utelukke at språkproblemer kan ha ført til at spørsmål eller svar ble feiltolket, selv om jeg selv ikke følte at det var et stort problem. I tillegg kan det faktum at jeg kommer fra en helt annen kultur og at jeg er en ung kvinne ha påvirket intervjusituasjonen og også min tolkning av svarene. Sammenfallende svar på viktige spørsmål fra ulike aktører med ulikt ståsted tyder likevel på stor grad av pålitelighet og åpenhet i intervjusituasjonen.

En siste svakhet ved intervjuene kan ha vært at den tyske bistandsorganisasjonen Friedrich Ebert Stiftung (FES) bidro til å legge opp programmet for meg. Dette er en organisasjon som har gitt økonomisk støtte til en rekke prosjekter rettet mot blant annet fagforeningene i Botswana. Jeg følte imidlertid ikke selv at dette påvirket intervjuobjektene ærlighet når det gjaldt svar på spørsmålene mine. FES var heller ikke tilstede når jeg utførte intervjuene.

Et siste moment jeg må presisere er at jeg ikke har hatt mulighet til å intervju alle de ulike fagforeningene i Botswana, samt at jeg kun har intervjuet sentrale tillitsvalgte og ikke tillitsvalgte ”på gulvet” i fagforeningene. Det hadde også vært ønskelig med tid til å undersøke forholdene på enkelte arbeidsplasser. Denne mangelen gjør blant

annet at det har vært en utfordring å finne data på forhold som er knyttet til arbeidsplassen. En styrke er imidlertid at jeg fikk mulighet til å diskutere temaet med forskere på Universitetet i Botswana.

3.3 Tiltak for å sikre oppgavens reliabilitet og validitet

Det er viktig å sikre reliabilitet og validitet i et forskningsprosjekt. Reliabiliteten bestemmes av hvor nøyaktig datainnsamlingen er foretatt. Dersom to forskere som undersøker samme fenomen får samme resultat, er reliabiliteten høy. Validitet betegner datas relevans for problemstillingen i studien, det vil si om jeg undersøker det jeg har sagt jeg skal undersøke (Hellevik 1991: 159; Kvale 1997: 165).

En generell metode for å øke reliabiliteten er å gjøre så mange trinn i studien så operasjonelle som mulig, og utføre forskningen som om noen ser deg over skulderen (Yin 1994: 37). Yin (1994: 63, 94) mener utover dette at utarbeidelsen av en casestudie-protokoll og en case studie database er en hovedtaktikk for å øke reliabiliteten til et casestudie. Jeg har under datainnsamlingen utarbeidet en slik protokoll, som beskriver hvordan studien er gjennomført, og hvor alle data og dokumentasjon er samlet i en case studie database. Jeg har også vært nøyaktig med å oppgi hvilke kilder jeg har brukt. Det vil derfor være relativt lett for andre å kontrollere oppgavens funn og etterprøve mine tolkninger i ettertid.

Yin (1994: 13) hevder også at ved å dra nytte av flere informasjonskilder, vil både dataenes reliabilitet og oppgavens validitet styrkes. Steinar Kvale (1997:167f), som er opptatt av validitet som håndverksmessig kvalitet, peker på at validering innebærer at forskeren utfører et kritisk syn på sin analyse, angir eksplisitt sitt perspektiv på emnet som skal studeres og hva slags kontroll som er gjort for å motvirke selektiv forståelse eller skjev tolkning av dataene. Som vi har sett i forrige kapittel har jeg lagt vekt på å bruke ulike kilder i datainnsamlingen, og jeg har også fortløpende vurdert om opplysningene jeg har samlet inn stemmer overens og at resultatet ikke tyder på at jeg har foretatt en skjev tolkning av materialet jeg har samlet inn.

I neste kapittel ser vi nærmere på hvordan jeg kan analysere og tolke de dataene jeg har samlet inn.

3.4 Hvordan analysere og tolke dataene?

I følge Andersen (1990: 155) går all analyse og tolkning ut på å finne fram til mønstre i de data som en forsker har til rådighet. Såfremt prosjektets formål ikke er rent beskrivende, er det forskerens oppgave å finne fram til en forståelse eller en forklaring på disse mønstrenes eksistens. Mitt formål med denne oppgaven er ikke beskrivende, men har til hensikt å forklare hvordan fagforeningenes stilling og arbeidstakernes situasjon er påvirket av den økonomiske liberaliseringen. Jeg kan imidlertid ikke se meg blind på å lete etter det predikerte mønsteret. Det er også viktig å undersøke om det finnes alternative forklaringer og andre mønstre som også kan være sannsynlige. Det er heller ikke mulig å kontrollere for alle mulige forklaringer eller faktorer, men jeg må forsøke å finne et så godt empirisk grunnlag som mulig innenfor de ressursene som jeg har hatt til rådighet.

Yin (1994: 31) mener det er mulig å generalisere både ut fra single casestudier og multiple casestudier. Det dreier seg om å finne fram til de forhold ved funnene som er spesielt for caset, og hva som er generelt. Men det er også viktig å vurdere hvor valid eller holdbar denne kunnskapen er (Andersen 1990: 126).

Målet med denne oppgaven er ikke å teste ut en teori, men å studere et empirisk fenomen. I den grad oppgaven kan brukes til å generalisere også til andre land, vil dette være knyttet til hvordan økonomisk liberalisering generelt sett kan påvirke fagforeningenes stilling og arbeidstakernes situasjon på arbeidsmarkedet. En slik analytisk generalisering må innebære en begrunnet vurdering av i hvilken grad funnene fra denne studien kan brukes som en rettleiding for hva som kan komme til å skje i en annen situasjon. Den må også være basert på en analyse av likhetene og forskjellene mellom disse to situasjonene (Kvale 1997: 161).

Som jeg var inne på i kapittel 1.1 er Botswana et interessant land å studere fordi det på grunn av sine demokratiske tradisjoner og imponerende økonomiske utvikling kan være et forbilde for andre afrikanske land. Likevel er Botswana et såpass spesielt land

i afrikansk sammenheng, særlig i forhold til økonomi og demokratiske tradisjoner, at dette må tas med i betraktning når en skal bruke erfaringene fra Botswana på andre land.

* * *

Dette var en gjennomgang av datainnsamlingen og metodevalget for hovedoppgaven. Jeg har gjort rede for at jeg har tatt utgangspunkt i eksisterende forskning og litteratur som omhandler Botswana, og har supplert og korrigert dette med blant annet offisielle dokumenter og statistikk samt intervjudata. Jeg gikk også igjennom sterke og svake sider ved de ulike kildene, og hvilke metoder jeg har brukt for å styrke oppgavens reliabilitet og validitet. Til slutt så vi på hvordan jeg skal analysere og tolke dataene, og mulighetene for generalisering. I neste hovedkapittel skal vi utarbeide det teoretiske grunnlaget for oppgaven, og se nærmere på teorien om *labour regimes*.

4. Teorien om *labour regimes*

Andræ og Beckman (1998: 12) og Beckman og Sachikonye (1998: 11) bruker begrepet *labour regime* for å definere hvordan arbeidskraften er regulert i samfunnet.³¹ Arbeidskraften reguleres ikke bare gjennom formelle institusjoner som lovgivning og kollektive avtaler, men også av maktforholdene mellom aktørene i arbeidslivet. Disse maktforholdene legger premissene for institusjonene og praksisen som blir fulgt. Et arbeidslivsregime kan spesifiseres med referanse til ulike overlappende arenaer som arbeidsplassen, som jeg kaller ”det lokale arbeidslivsregimet” eller den nasjonale økonomien, som jeg kaller ”det nasjonale arbeidslivsregimet” (Beckman og Sachikonye 1998: 11).³² Andræ og Beckman (1998: 17) hevder at lokale forskjeller gjør at ulike arbeidslivsregimer oppstår på ulike steder.

I dette hovedkapittelet skal vi trekke ut elementer fra teorien som kan bidra til å belyse hvordan den økonomiske liberaliseringen påvirker fagforeningenes stilling og situasjonen for arbeidstakerne på arbeidsmarkedet i Botswana. Vi ser på hvert av de fire nøkkelspørsmålene fra kapittel 1.1, og forsøker gjennom den teoretiske diskusjonen å komme fram til operasjonelle spørsmål vi kan undersøke i Botswana. Når det gjelder spørsmål 4, som omhandler hiv/aids – epidemien, er dette noe som i liten grad er berørt av Andræ og Beckman (1998) eller Beckman og Sachikonye (1998). Men hiv/aids er en så sentralt faktor i sørlige Afrika generelt og Botswana spesielt, både når det gjelder forholdene internt på arbeidsplassen og i det nasjonale arbeidslivsregimet, at det må tas med i betraktning. Jeg vil derfor søke å bruke samme tilnærming på dette spørsmålet.

4.1 Er arbeidstakernes situasjon på arbeidsplassen blitt bedre eller verre som et resultat av økonomisk liberalisering?

Arbeidstakernes situasjon på arbeidsplassen handler først og fremst om det lokale arbeidslivsregimet. I dette kapittelet skal vi derfor se på hva et lokalt arbeidslivsregime er, diskutere framveksten av det, og vurdere hvordan arbeidstakernes situasjon på arbeidsplassen påvirkes av økonomisk liberalisering. Underveis trekker vi også inn

konkrete eksempler fra Botswana, uten at vi går inn på den fulle analysen, som først kommer i kapittel 5.1.

På arbeidsplassen vil arbeidslivsregimet bestå av institusjonene, reglene og praksisen som regulerer forholdet mellom arbeidsgiver og arbeidstaker (Andræ og Beckman 1998: 23). Andræ og Beckman (1998: 136) hevder at deres studie av tekstilbedrifter i ulike byer i Nigeria antydte en samhandling mellom på den ene siden karakteristika ved bedriftenes lokale kontekst, og på den andre siden strukturelle trekk som er spesifikke for det individuelle firma. La oss se nærmere på dette.

4.1.1 Lokal kontekst som kan påvirke det lokale arbeidslivsregimet

Andræ og Beckman (1998: 17) mener at de historiske prosessene med stats- og klassesdannelse legger grunnlaget for statens rolle i arbeidslivsregimet, men påvirker også blant annet former for underordning og motstand i arbeidsprosessen, samt formene for ledelsespraksis.³³

Stats- og klassesdannelse: bestemmer rollen til statlige myndigheter

For å undersøke hvordan lokal kontekst påvirker arbeidslivsregimet, må vi se nærmere på hvordan stats- og klassesdannelsen har skjedd. Dette vil også danne bakgrunnen for hvilken rolle statlige myndigheter spiller i det lokale arbeidslivsregimet (Andræ og Beckman 1998: 146).

Jamfør kapittel 1.1. ble fagbevegelsen i mange afrikanske land under kolonitiden en del av frigjøringsbevegelsen, og ble derfor etter uavhengigheten mye mer knyttet til staten enn de tidlige nordamerikanske eller europeiske fagforeningene (Brandell 1991: 3).

I Nigeria fant Andræ og Beckman (1998: 146f) at statlige institusjoner spilte en dominerende rolle i det lokale arbeidslivsregimet i byen Kaduna, som var sentrum for offentlig administrasjon. I byen Kano, som var mindre integrert i den føderale staten, var det den lokale elite som i stor grad styrte, og de lokale næringslivslederne følte seg dermed mindre bundet av lover og rettigheter som var bestemt på høyere nivå.

Stats- og klassedannelse i Botswana

Vi har sett i hovedkapittel 2 at staten i Botswana generelt har hatt en dominerende rolle i organiseringen av arbeidslivet, både gjennom reguleringer og som største og viktigste arbeidsgiver (Mogalakwe 1995: 165). Kan dette ha bakgrunn i hvordan stats- og klassedannelsen utviklet seg i landet?

Dannelsen av staten i Botswana gikk hånd i hånd med den økonomiske utviklingen (Ngcongco 1989: 42). Siden overgangen til uavhengighet i Botswana ikke skjedde gjennom krig men gjennom fredelige forhandlinger, representerte dannelsen av den nye republikken en konsolidering av tradisjonell makt, inkorporert i statens nye institusjoner (Saugestad 2001: 73). Det tradisjonelle Tswanasamfunnets strukturer med en egen *kgosi* [konge] i hver *morafe* [nasjon], og en rådgivende *kgotla* [landsbyforsamling], eksisterer den dag i dag ved siden av de moderne strukturene (Magang 1986: 104; Danevad 1993: 97; Cooper 1999: 84). Tradisjonelt hadde hver voksen mann rett til å delta i *kgotlaen*, mens kvinner og grupper som San enten var stengt ute eller ble ikke hørt (Good 1996b: 47).³⁴ Andre lavstatusgrupper som Bayei, Kalanga eller Bakglagadi hadde også i praksis liten innflytelse, og ble ofte latterliggjort dersom de forsøkte å ytre seg (Datta og Murray 1989: 64). *Kgotlaen* hadde bare en rådgivende funksjon, og *Kgosi* brukte stort sett forsamlingen til å oppnå konsensus rundt sine handlinger (Good 1992:70).

Disse tradisjonene kan ha hatt betydning for rollen som statlige myndigheter i Botswana spiller både i det lokale og det nasjonale arbeidslivsregimet, og systemet danner bakteppet for at mange har betegnet Botswana som en ”paternalistisk stat” eller et ”paternalistisk demokrati” (Holm 1987; Mogalakwe mfl. 1997; Cooper 1999). Både Mogalakwe mfl. (1997: 85) og Cooper (1999: 224f) beskriver denne paternalismen gjennom at staten på den ene siden beskytter innbyggerne, og på den andre siden forsøker å kontrollere dem. Myndighetene støtter arbeidstakerne gjennom minimumslønninger, konfliktløsningsmekanismer og konsulterende organer. Samtidig har staten innført lovgivning som begrenser fagforeningenes virksomhet, noe som gir staten mulighet til å holde sosiale krav under kontroll. Ifølge Cooper (1999: 27) har imidlertid arbeidstakerne betydelig manøvreringsrom innenfor kontrollen fra staten,

selv om de ikke bruker denne kapasiteten fullt ut.³⁵ Det kommer vi nærmere inn på i delkapittel 4.2.2.

* * *

Dette var en gjennomgang av hvordan stats- og klassesdannelsen bidrar til å påvirke statens rolle i det lokale arbeidslivsregimet. Vi har sett at de tradisjonelle styringsstrukturene i Botswana kan ha bidratt til at myndighetene har fortsatt å spille en paternalistisk rolle i arbeidslivsregimet, og også grepet inn i håndhevelsen av det lokale arbeidslivsregimet på den enkelte arbeidsplass. I de neste underkapitlene ser vi videre på hvordan den lokale konteksten påvirker former for underordning og motstand i arbeidsprosessen. Først ser vi på arbeidstakernes bakgrunn.

Arbeidstakernes bakgrunn

Andræ og Beckman (1998: 276) peker på at arbeidstakernes tidligere erfaringer med å underordne seg kan være viktig i forhold til om de er villige til å yte motstand på arbeidsplassen for å få gjennomslag for arbeidstakerrettigheter. Hvor militante arbeidstakerne er, kan også få betydning for hvorvidt de har mulighet til å motsette seg eventuelle negative effekter av den økonomiske liberaliseringen.

Blant arbeidstakerne i Nigeria var det få som hadde erfaring fra lønnsarbeid tidligere, men de som hadde bakgrunn fra jordbruket var uavhengige småprodusenter med tilgang til egen jord. De nigerianske arbeidstakerne var med andre ord svakt sosialisert inn i forventningene knyttet til fabrikkarbeid, mindre vant til nedverdiggende autoritære fabrikkregimer, og mer tilbøyelig til å utfordre det de oppfattet som uakseptable arbeidsbetingelser og fornærmende ledelsespraksis. Dette står i motsetning til det vi har sett i europeiske, latinamerikanske eller asiatiske samfunn, hvor landarbeiderne allerede var underordnet landeiere eller føydalherrer, og overgangen til lønnsarbeid i industrien derfor ikke ble så stor (Beckman 2000: 18). Denne relative autonomien til arbeiderne kan i følge Andræ og Beckman (1998: 276) gjøre at de er mer villige til å delta i industrielle aksjoner, eller til å forlate fabrikkene.

Som motargument til dette kan en tenke seg at det er mer sannsynlig at erfarne industriarbeidere er mer aktive fagforeningsmedlemmer. Dette finner vi blant annet støtte for i Hin Yuns studie av en tekstilfabrikk i Vest-Malaysia. Der rekrutterte

bedriftsledelsen arbeidstakere fra de rurale områdene, helst uten arbeidserfaring, for å forsikre seg om at de fikk en arbeidstaker som var føyeelig, lydig og frisk, og som kunne være en stabil arbeidskraft for de neste to – tre år (Munck 1988: 71). Her kan imidlertid graden av tidligere underordning ha vært viktig.

Bakgrunnen til botswanske arbeidstakere

Botswanske arbeidstakere har i likhet med de nigerianske arbeidstakerne hovedsakelig bakgrunn fra jordbruk, og lønnsarbeid er en relativt ny erfaring. Likevel kan mye tyde på at mange har hatt erfaring med underordning tidligere, noe som kan ha bidratt til å forme deres holdninger til motstand på arbeidsplassen.

Det tradisjonelle samfunnet i Botswana var delt inn i *commoners* [borgere], *foreigners* [utlendinger] og *serfs* [livegne].³⁶ Selv om det formelle aspektet ved denne klassedelingen har forsvunnet for lenge siden, eksisterer for eksempel den sosiale distansen mellom Tswana og San fortsatt, og viser seg i at arbeidsforholdene for mange San på kvegplassene også i dag er av føydal art (Saugestad 2001: 100).³⁷

Fortsatt eksisterer det også andre patron – klient relasjoner mellom rike og fattige segmenter i det rurale samfunnet i Botswana (Danevad 1993: 87). Eksempler på dette er blant annet ordningen med at mer velstående kvegeiere hjelper bønder med pløyingen, eller at bønder tar vare på deler av besetningen for kvegeierne (Saugestad 2001: 73). Anslag fra tidlig på 1970-tallet viser at de store kvegeierne lot andre ta vare på 10 til 20 prosent av kvegbesetningen sin (Harvey og Lewis 1990: 74).

Dette viser at mange arbeidstakere i Botswana har hatt erfaring med underordning tidligere, noe som kan ha bidratt til å dempe arbeidstakernes motstand på arbeidsplassen.

* * *

Vi har sett at arbeidstakernes tidligere erfaring med underordning kan påvirke hvor villige de er til å delta i aksjoner og yte motstand på arbeidsplassen. I Botswana kan den tradisjonelle sosiale lagdelingen, i tillegg til tradisjoner som har skapt patron– klient– relasjoner mellom rike og fattige deler av befolkningen, ha gjort at store deler av arbeidsstyrken har hatt tidligere erfaring med underordning. Dette kan ha bidratt til

å dempe deres vilje til å yte motstand på arbeidsplassen. I neste underkapittel ser vi på hvordan alternative inntektsmuligheter kan påvirke motstanden på arbeidsplassen.

Alternative inntektsmuligheter

Et annet moment som kan påvirke autonomien til arbeidstakerne er hvorvidt de har alternative inntektsmuligheter. Fra Øst-Asia kjenner vi eksempler fra svært strenge arbeidslivsregimer. Bakgrunnen for slike regimer kan være at arbeidstakerne manglet alternativer eller fluktruter utenfor industrien. Dermed er autonomien til arbeidstakerne svak, og viljen til å aksjonere på arbeidsplassen mindre (Andræ og Beckman 1998: 18).

Andræ og Beckmans (1998: 149) undersøkelser viste at arbeidstakerne i den nigerianske byen Kano var mindre villige til å vende tilbake til jordbruk, hadde mer erfaring fra den urbane økonomien, og ønsket samtidig i mindre grad å delta i kollektive aksjoner. Arbeiderne i byen Kaduna var på sin side mer ruralt orientert med mindre erfaring fra den urbane økonomien, og så det å vende tilbake til jordbruk som et hovedalternativ til fortsatt jobb i byen. Det viste seg at det var disse ruralt orienterte arbeidstakerne som var mest villige til å stå opp for fagforeningen.

Andræ og Beckman (1998: 149) hevder at bakgrunnen for dette var at arbeidstakerne i Kaduna hadde mindre å frykte ved å delta i aksjoner, siden de alltid kunne dra hjem og drive jordbruk. De mener at en arbeider som har alternative inntektsmuligheter enten ved å gå tilbake til jordbruk eller ved å starte opp for seg selv i den uformelle sektor, har større autonomi og kan derfor være mer villig til å stå på kravene i en forhandlingssituasjon og risikere jobben gjennom fagforeningsarbeid. De understreker imidlertid at forskjellen mellom arbeidstakerne i Kano og Kaduna kunne være forsterket av at arbeidstakerne i Kano var litt mer utdannet, noe som kan ha gjort dem mer knyttet til urbane jobber.

Alternative inntektsmuligheter i Botswana

I Botswana har stadig færre jordbruk som hovednæring, men det har vært vanlig å opprettholde dyrkingen på landsbygda, selv etter at en har vært i byen i mange år.³⁸ Alle har rett til å få land i landsbyen de kommer fra, og med hjelp av den utvidede familien kan en drive jordbruk samtidig som en har en vanlig jobb i byen (BFTU

2002b [intervju]).³⁹ Dette er det også oppmuntret til gjennom statlige subsidier (Cooper 1999: 40).⁴⁰

Cooper (1999: 183), som utførte en studie blant 64 arbeidstakere ved en kullgruve i byen Palapye, fant at bare 17 prosent av arbeidstakerne ikke drev med jordbruk ved siden av i det hele tatt. Av de undersøkte gruvearbeiderne var det 63 prosent som eide kveg, 67 prosent som eide geiter og 61 prosent som plantet avlinger. Cooper (1999: 201) bemerket også at en del av de som ikke hadde kveg på intervjutidspunktet, ville få det når de giftet seg, eller når foreldrene døde.

Ut fra erfaringene fra Nigeria skulle vi forvente at disse alternative inntektsmulighetene ville gi botswanske arbeidstakere større autonomi og dermed større vilje til å stå på kravene i en konfliktsituasjon. Mye tyder imidlertid på at de alternative inntektene fra jordbruket ikke har fungert på samme måte i Botswana. Tvert imot blir det hevdet at fordi arbeidstakerne også har inntekter fra jordbruket, som i stor grad bæres oppe av statlige subsidier, er det mulig å holde lønningene nede, siden lønnsinntekten bare er en del av deres inntektsgrunnlag. I tillegg har tilknytningen til landsbygda gjort at arbeidstakerne i Botswana ikke først og fremst ser på seg selv som arbeidere (Cooper 1999: 25f).

Det som kompliserer bildet ytterligere er at den botswanske staten gjennom diamantinntekter og bistand har hatt mulighet til å sørge for en del offentlige tjenester som også påvirker arbeidstakernes livssituasjon. Det vil si at lønningene i Botswana suppleres med høye sosiale lønninger, i form av utdanning og helsetjenester (Cooper 1999: 17). Det er blitt argumentert med at velferdstjenestene har modifisert de verste symptomene på fattigdom, og at det politiske presset for å fjerne de underliggende årsakene til ulikhetene dermed er mildnet (Saugestad 2001: 79).

* * *

Vi har sett at også alternative inntektsmuligheter kan styrke arbeidstakernes autonomi og dermed deres vilje til å delta i aksjoner. Men i Botswana har ikke tilknytningen til jordbruket virket på samme måte som i Nigeria. Dette kan skyldes at myndighetenes subsidiering av jordbruket har gjort arbeidstakerne mindre avhengig av

lønnsinntektene og bidratt til at de bare delvis har hatt en identitet som arbeidstakere. I tillegg kan velferdsordningene ha bidratt til å modifisere forskjellene, og kanskje vært med på å undergrave viljen til å aksjonere. I neste underkapittel skal vi se nærmere på hvordan ledelseskulturen påvirker relasjonene på arbeidsplassen.

Ledelseskultur

Hvilke ledelseskulturer som eksisterer et sted kan påvirke også det lokale arbeidslivsregimet. Ledere tar med seg spesifikke tilnærminger til arbeidsplassrelasjoner fra den kulturen de gjennom opplæring og arbeidserfaring har blitt sosialisert inn i (Andræ og Beckman 1998: 71).

Andræ og Beckman (1998: 144) fant blant annet at graden av fagforeningsorientering i Nigeria varierte med ledelseskultur som hadde bakgrunn i nasjonalitet, historie og opprinnelse. Et annet eksempel er den høye andelen unge kvinner i arbeidsstyrken til tekstil- og elektronikkindustriene i Sørøst-Asia, som kan henge sammen med patriarkalske ledelsesformer med negative holdninger til fagforeninger, i følge Beckman mfl. (2000: 5).

Ledelseskultur i Botswana

Vi så tidligere i dette kapittelet at de lokale prosessene med stats- og klassesdannelse kan ha videreført en paternalistisk tradisjon i Botswana. Mye kan tyde på at denne tradisjonen også har gitt seg utslag i en paternalistisk ledelseskultur i landet.

Maktavstanden mellom ledelse og arbeidstakere i Botswana anses for å være svært stor. Selv om flertallet av arbeidstakerne oppgir at de ønsker konsulterende og deltakende ledelsesformer, opplever et flertall at de arbeider for enten autokratiske eller paternalistiske ledere (Photego 2000 project (udatert): 11). Det blir også hevdet at ledelseskulturen i Botswana er basert på hovedsakelig tayloristiske ideer (Tørres (udatert): 5). Arbeidslivskonsulenten Peter Olsen fra Tsa Badiri Consultancy kritiserer botswanske bedriftsledere på generelt grunnlag for å være dårlige ledere når de skylder på at botswanske arbeidstakere er late:

"it's an excuse for bad managers who prefer to hire people who'd just say yes boss because they're desperate for a job. Such managers fail to motivate and grow their employees (Daily News 31.12.01).

* * *

Vi har sett at den lokale ledelseskulturen kan påvirke hvordan bedriftene ser på fagorganisering, og hvordan de utøver sitt lederskap. I Botswana så vi at den lokale ledelseskulturen anses for å være relativt paternalistisk og autokratisk. I neste delkapittel går vi videre til å studere strukturelle strekk som kan påvirke det lokale arbeidslivsregimet.

4.1.2 Strukturelle trekk som kan påvirke det lokale arbeidslivsregimet

Ifølge Andræ og Beckman (1998: 136) kan den lokale konteksten også påvirke hvorfor bedrifter med visse strukturelle trekk oppstår et sted og ikke et annet. I dette kapittelet ser vi på hvordan de strukturelle trekkene gir ulike lokale arbeidslivsregimer. Først ser vi på hvordan eierskapsmønsteret påvirker arbeidslivsregimet.

Eierskapsmønsteret

Eierskapsmønsteret er viktig for forholdet mellom arbeidstakere og ledere, og deres evne til å møte endrede produksjonsbetingelser eller nye utfordringer i markedet som økonomisk liberalisering, ifølge Andræ og Beckman (1998: 71).

For eksempel kan ledelsen i statlig eide firma mangle insentiv til å omorganisere. Transnasjonale firma kan på sin side ha fordeler med interne karrieremuligheter for ledelsen. Samtidig kan det være slik at ledere som har lokal forankring har større mulighet til å dra nytte av lokal kompetanse og lokale kontakter (Andræ og Beckman 1998: 71). Ulike typer eiere innad i et land kan dermed ha forskjellig ledelsespraksis. Dette gjelder både forskjeller mellom offentlige og private eiere, men også forskjeller innenfor privat sektor, for eksempel i forhold til nasjonale eller utenlandske eiere.

Eierskapsmønsteret i Botswana

I Botswana er 37 prosent av arbeidsstyrken sysselsatt i offentlig sektor, og de jobber dermed for en statlig eier (Tørres 1998: 200, figur 3). I 2001 ble det gjennomført en spørreundersøkelse blant 110 offentlige tjenstepersoner, som hadde sagt opp eller bedt om førtidspensjonering. Undersøkelsen viste at svært mange oppga ledelsesstilen som en medvirkende årsak til at de sluttet, selv om dette for de fleste ikke var viktigst.

Mange uttrykte bekymring for at den autokratiske lederstilen på arbeidsplassen ikke skapte et miljø hvor de fikk utnyttet sitt potensial. Det var også mange som sa at endringer i lederstilen, i tillegg til lønn, var en viktig forutsetning dersom de skulle vende tilbake til en jobb i offentlig sektor (Tsa Badiri Consultancy 2001: 46f).

Hvis vi går videre til privat sektor, så viser en undersøkelse utført av BNPC/FAFO at forholdet mellom arbeidstakere og arbeidsgivere kan bli bedre på mange arbeidsplasser. Bruk av mer moderne deltakende ledelsesformer var i beste fall begrenset (BNPC/FAFO kommer: 55). Undersøkelsen viste også at når det gjaldt begrunnelse for siste oppsigelse, oppga 70 prosent av bedriftene at det var på grunn av disiplinære problemer med den ansatte. Dette kan tyde på dårlig samarbeidsklima (BNPC/FAFO kommer: 27).

Næringslivet i Botswana har stort sett vært dominert av utenlandske eiere (Mogalakwe 1997: 51). Under ser vi en tabell med oversikt over utviklingen i nasjonalt og utenlandsk eierskap. Som vi ser av tabellen, har det nasjonale eierskapet økt til 38 prosent i 1995.⁴¹

Tabell 4-1: Eierskap i industrien (utvalgte år)

År	Type eiere				
	Nasjonal	Blanding	Utenlandsk	Total	Andel nasjonalt eierskap
1985	12	10	22	44	27 %
1990	165	120	190	475	35 %
1995	397	273	381	1051	38 %

Kilde: Mogalakwe 1997: 49, tabell 3.3.

Når det gjelder utenlandske eiere blir det antydnet både fra arbeidsgiversiden og fagforeningene at sør-afrikanske eiere er enda mer skeptisk til fagorganisering blant sine ansatte enn andre eiere (BFTU 2002a [intervju]; BOCCIM 2002 [intervju]). Denne tendensen påvises også av Darlene Miller (2000), som hevder at sør-afrikanske selskaper som investerer i sørlige Afrika eksporterer uakseptable arbeidspraksiser og ledelseshierarkier.⁴²

* * *

Denne gjennomgangen viser at eierskapsmønsteret til en bedrift også kan påvirke forholdet mellom arbeidstakere og ledelsen, og evnen bedriftene har til å møte nye utfordringer. Vi har sett at i Botswana kan det virke som om både bedrifter i offentlig og privat sektor, med nasjonalt eller utenlandsk eierskap, har en autoritær lederstil. Andræ og Beckman (1998: 135f) understreker at i et samfunn som akkurat har startet overgangen til tayloristisk masseproduksjon, vil arbeidsplassrelasjonene også i den moderne industrien bære sterkt preg av før-industrielle relasjoner på arbeidsmarkedet, inkludert personaliserte former for underordning. I neste underkapittel ser vi på hvordan bedriftsstørrelse kan påvirke arbeidslivsregimet.

Bedriftsstørrelse og formalisering

Når det gjelder størrelse er det rimelig å anta at jo større en bedrift er, jo større er behovet for å ha formaliserte institusjoner og regler. Dette er i tråd med det Andræ og Beckman (1998: 143) fant i Nigeria. Når en bedrift vokste, ble det vanskeligere å gjenskape uformelle ledelsesformer, og behovet for et mer formalisert regime vokste fram.

Andræ og Beckman (1998: 143) fant også at store bedrifter var mer orientert mot fagforeninger enn små. Dette kan henge sammen med behovet for en mer formalisert modell for å regulere forholdet til arbeidstakerne. I et formelt regime vil ikke de personlige båndene til ledelsen være så sterke, og det er mer sannsynlig at arbeidstakerne er villige til å være aktive i fagforeningen eller delta i aksjoner. Store bedrifter har ofte også mer formelle former for rekruttering av arbeidstakere, som gjør at arbeidstakere ikke vil ha så nære personlige forbindelser til ledelsen (Andræ og Beckman 1998: 148). I små bedrifter er det gjerne mer personlige former for rekruttering, noe som gjør at arbeidstakerne blir mindre villige til å risikere gode forbindelser til sjefen. Små bedrifter har også ofte mer paternalistiske relasjoner mellom ledelse og arbeidstakere (Mihyo og Schiphorst 1995: 193).

En fagforeningsorientert strategi er imidlertid ikke det eneste alternativet for store bedrifter. Formaliseringen kan også gi seg utslag i mer autoritære ledelsesformer. Hva bedriften velger er påvirket av bedriftens lokale kontekst, blant annet statens

arbeidslivspolitik, eksistensen av fagforeninger og deres kapasitet (Andræ og Beckman 1998: 143).

Størrelse og formalisering i Botswana

Ifølge fagforeningsføderasjonen finner vi også i Botswana tegn på at fagforeningsorienteringen øker med bedriftsstørrelse. BFTU hevder deres erfaringer viser at store bedrifter er mer positive til fagforeningene enn de små. Et eksempel som blir nevnt er gruveindustrien, der BFTU (2002a [intervju]) mener arbeidsgiverne ser på fagforeningen som en viktig sosial partner. Diamantgruvene har over 2000 ansatte hver (Cooper 1999: 16).

Denne tendensen ser vi også når det gjelder arbeidsgiverorganisasjonen, der organiseringsgraden også er størst for de store bedriftene. De små bedriftene er medlem i perioder, når de trenger hjelp i konkrete saker (BOCCIM 2002 [intervju]).

Imidlertid er det slik at svært mange av bedriftene i Botswana er små og mellomstore. Statistikk over bedriftsstørrelse i Botswana viser at 71 prosent av bedriftene har færre enn 30 ansatte (CSO 2001: tabell 5).

* * *

I dette underkapittelet har vi sett at størrelsen på en bedrift kan påvirke formaliseringsgraden og hvorvidt bedriftsledelsen ser seg tjent med å ha fagforeninger i bedriften. I tråd med teorien er det også i Botswana slik at de store bedriftene er mer positive til fagforeninger enn de små. I neste delkapittel ser vi på hvordan det lokale arbeidslivsregimet kan påvirkes av økonomisk liberalisering.

4.1.3 Det lokale arbeidslivsregimet og økonomisk liberalisering

Vi har så langt sett at dannelsen av et lokalt arbeidslivsregime kan påvirkes av den lokale konteksten, det vil si de historiske prosessene med stats- og klassesdannelse, hvilken bakgrunn arbeidstakerne har og hvorvidt de har alternative inntektsmuligheter, og hvilken ledelseskultur som finnes. I tillegg kan strukturelle trekk som eierskapsmønsteret og størrelsen på bedriftene påvirke arbeidslivsregimet og holdningen til fagforeninger. Hva vil så skje med det lokale arbeidslivsregimet dersom det blir utsatt for økonomisk liberalisering?

Globaliseringen og den økonomiske liberaliseringen kan påvirke både den lokale konteksten og de strukturelle trekkene, og dermed endre det lokale arbeidslivsregimet.

For eksempel vil statens rolle kunne bli påvirket, fordi den økonomiske liberaliseringen ofte innebærer en politikk for å gripe mindre inn i økonomien. Blant annet kan det gi bedrifter større frihet til å fastsette arbeidsbetingelser, eller myndighetene oppretter *export processing zones* med unntak fra arbeidslivslovgivningen.⁴³ Dette ser vi også nærmere på i kapittel 4.2.3.

Størrelsen på bedriftene kan påvirkes av myndighetenes endrede næringslivspolitik. Dette kommer vi også nærmere inn på i kapittel 4.2.3. Selv om arbeidstakernes bakgrunn ikke endres på kort tid, vil mulighetene til alternative inntektsmuligheter kunne endres og arbeidstakerne kan bli mer avhengige av lønnsarbeid som et resultat av den økonomiske liberaliseringen.

Ledelseskulturen kan også påvirkes ved at det blir mer kontakt mellom land og flere multinasjonale selskaper i landet, og økt konkurranse kan gi seg utslag i endrede ledelsesformer, for eksempel mer autoritære former for disiplin. Også eierskapsmønsteret kan endres med økende internasjonalisering.

Videre så vi i kapittel 1.1 at den økonomiske liberaliseringen kunne føre til innskrenkninger og oppsigelser i tidligere beskyttede industrier eller privatiserte offentlige bedrifter. I en situasjon hvor arbeidstakerne blir redde for å miste jobbene sine må de bare godta lavere lønninger, høyere produksjonskrav, lengre arbeidstid og mer autoritære former for disiplin på arbeidsplassen. Dersom myndighetene oppretter egne *export processing zones* kan ytterligere unntak fra arbeidslivslovgivningen bety at en heller ikke har rett til å fagorganisere seg (Beckman og Sachikonye 1998: 19).

Vi vil ha indikatorer på om arbeidstakernes situasjon på arbeidsplassen i Botswana er blitt bedre eller verre som følge av den økonomiske liberaliseringen. Da må vi undersøke

- a. Har lønningene fått redusert verdi?
- b. Er arbeidskravene blitt tøffere for å øke produktiviteten?
- c. Er arbeidstiden blitt lengre?
- d. Er det blitt mer autoritære former for disiplin på arbeidsplassen?

e. Er det opprettet *export processing zones*?

Før vi undersøker dette skal vi imidlertid se nærmere på neste nøkkelspørsmål, som handler om fagforeningenes makt i arbeidsmarkedet.

4.2 Har fagforeningene fått svekket eller styrket sin makt i arbeidsmarkedet gjennom økonomisk liberalisering?

Fagforeningenes makt i arbeidsmarkedet handler i hovedsak om det nasjonale arbeidslivsregimet. I dette kapittelet skal vi derfor se nærmere på hva et nasjonalt arbeidslivsregime består av, fagforeningenes rolle i dette, og hvordan fagforeningenes makt og innflytelse i arbeidsmarkedet blir påvirket av økonomisk liberalisering. Også her skal vi trekke inn eksempler fra Botswana.

For å undersøke utviklingen i fagforeningenes makt må vi også definere hva makten består i. Enkelt sagt kan vi definere makt som evne til å nå sine mål (Østerud 1991: 36). Makt kan ligge i kontroll over ressurser, men ressurser gir ikke i seg selv nøkkelen til makt. Faktisk maktbruk krever også en aktør som har motiv og vilje til å sette sine ressurser inn (Østerud 1991: 38).

Først skal vi gå igjennom det nasjonale arbeidslivsregimet, før vi ser på hva som bestemmer hvilke ressurser fagforeningene trenger for å kunne utøve makt, det vil si fagforeningenes styrke.

4.2.1 Det nasjonale arbeidslivsregimet

Et nasjonalt arbeidslivsregime består av den nasjonale arbeidslivspolitikken og – lovgivningen, samt konfliktløsningsmekanismer hvor staten i større eller mindre grad er inne. I tillegg kan det forekomme direkte inngrep fra staten ved at politi eller det militære griper inn på én side i en konflikt (Andræ og Beckman 1998: 146).

Arbeidslivspolitikken og lovgivningen kan inneholde bestemmelser om for eksempel sosiale goder, opplæring, pensjon og fødselspermisjon. Et viktig punkt er også prosedyrer og regler for hvordan konflikter skal løses. I noen land håndteres saker etter arbeidslovgivningen gjennom egne domstoler. Det kan også være

lovbestemt med trepartsorganer mellom stat, arbeidsgivere og arbeidstakere. I tillegg vil det være lover for fagforeningsvirksomhet (Beckman og Sachikonye 1998: 14).

Hvor stor innvirkning det nasjonale arbeidslivsregimet har på det lokale arbeidslivsregimet, avhenger naturlig nok av i hvilken grad reglene og lovene blir fulgt og håndhevet. Beckman og Sachikonye (1998: 15) peker for eksempel på at i mange land hvor de og deres kolleger har undersøkt arbeidslovgivningen, har det vært omstendelige prosedyrer for konsultasjoner og forhandlinger før en streik kan settes ut i livet. Men i praksis bryter streikene ut når fagforeningene føler at de har en sterk nok sak og sterk nok støtte, uavhengig av prosedyrene.

Andræ og Beckman (1998:146) understreker også at staten og de offentlige myndigheter kan gripe direkte inn i håndhevelsen av et lokalt arbeidslivsregime, særlig når det oppstår konflikter. Hvor tett samarbeid det er, og kanskje også avstanden til offentlige kontorer, vil avgjøre hvor stor innflytelse den statlige politikken har, jamfør underkapittelet om stats- og klassesdannelse (i 4.1.1).

Andræ og Beckmans (1998: 220f) undersøkelser fra Nigeria antyder at politiet ble flittig brukt når det oppsto konflikter. Ifølge fagforeningskilder grep de i 80 prosent av tilfellene inn på arbeidsgivernes side. En annen måte staten kunne spille en direkte rolle på, var gjennom *labour officers* som representerte arbeidsministeren. Disse kunne gripe inn på eget initiativ, eller etter forespørsel fra en av partene.

Det nasjonale arbeidslivsregimet i Botswana

Den nasjonale arbeidslivspolitikken i Botswana gikk vi i stor grad igjennom i kapittel 2.2. Der så vi at staten har spilt en sentral rolle i å regulere lønns- og arbeidsbetingelser for så vel privat som offentlig sektor, men at de i løpet av 1990-tallet har trukket seg noe tilbake.

Når det gjelder lovgivningen for fagforeningene ser vi nærmere på dette i kapittel 4.2.2. Utover dette finner vi den grunnleggende arbeidslivslovgivningen i Botswana i *Employment Act*. Denne regulerer blant annet arbeidskontrakter, arbeidstid/overtid, ferier, sykepermisjon samt minimumslønninger.⁴⁴ Loven dekker alle ansatte i landet unntatt offentlige tjenestepersoner, ansatte i landbruket eller hjemmesektoren (Mogalakwe 1997: 83). Offentlige tjenestepersoner og lærere blir ikke definert som

"ansatte" i *Employment Act*, og har dermed ikke mulighet til å være med i en fagforening. Disse arbeidstakerne er i stedet dekket av *Public Service Act* (BCSA 2002 [intervju]).⁴⁵

Loven beskytter arbeidstakere mot å bli oppsagt på grunn av fagforeningsmedlemskap eller fagforeningsaktiviteter (Molatlhegi 1998: 76). Det er imidlertid en bestemmelse i *Employment Act* om at en arbeidstaker kan bli oppsagt uten varsel på grunn av en alvorlig tjenesteforseelse. Fagforeningene klagde på at det ikke var en klar definisjon på hva en alvorlig forseelse var, og i lovendringen fra 1992 ble det definert 12 kategorier og kriterier for dette (Cooper 1999: 142).

I Botswana har staten spilt en viktig rolle i løsningen av konflikter i arbeidslivsregimet, selv om det hører med til unntakene at politiet er tatt i bruk. *Trade Disputes Act* angir prosedyrene og det administrative rammeverket for å avgjøre tvister mellom arbeidsgivere og arbeidstakere, og prosedyrer for hvordan streiker kan gjennomføres på lovlig måte. Det har skjedd relativt store endringer i denne lovgivningen på 1990-tallet (Mogalakwe 1997: 89).

La oss først se hvordan lovgivningen var før 1992.⁴⁶ Staten var tungt inne i konfliktløsningsmekanismene, og lite ble overlatt til partene. Når det gjaldt individuelle tvister, kunne disse løses ved henvisning til en *district labour officer*. Denne undersøkte saken og foretok en avgjørelse, med *Commissioner of Labour* i Arbeidsdepartementet som ankeinstans. En kunne også reise sivil rettssak (Briscoe 1996: 14). Når det gjaldt kollektive tvister ga loven *Commissioner of Labour* rett til å gripe inn på ethvert stadium i forhandlinger mellom to parter, uavhengig av om en part hadde bedt om det. Hvis meklingen endte fastlåst, kunne saken henvises til frivillig eller tvungen voldgiftsavgjørelse hos *Permanent Arbitrator*. Så snart en konflikt kom dit, var det ulovlig å fortsette konflikten. Voldgiftsavgjørelsen var bindende for alle parter (Mogalakwe 1995: 162f).

Etter lovendringene i 1992 ble *Permanent Arbitrator* erstattet med *Industrial Court*, og løsningen av individuelle tvister ble også endret (Briscoe 1996: 15).⁴⁷ Dette innebærer at en konflikt i arbeidslivet nå kan løses som tabellen under viser.⁴⁸

Tabell 4-2: Nye konfliktløsningsmekanismer i arbeidslivet i Botswana

En protest mot en oppsigelse eller et individuelt klagemål rettes til nærmeste <i>district labour officer</i> , som meglar mellom partene.
I en kollektiv konflikt kan <i>Commissioner of Labour</i> megle mellom partene, også uten at partene har bedt om det.
Dersom en individuell eller kollektiv konflikt ikke kan løses ved hjelp av <i>district labour officers</i> eller <i>Commissioner of Labour</i> , kan sistnevnte henvise den til <i>Industrial Court</i> .
Under visse eksepsjonelle omstendigheter kan også en konflikt refereres direkte til <i>Industrial Court</i> , av arbeidsministeren, bl.a. når det gjelder en essensiell tjeneste, eller av en part, bl.a. hvis det handler om brudd på en kollektiv avtale

Kilde: Briscoe 1997: 10 - 26

Prosedyrene i *Industrial Court* er litt enklere enn sivile prosesser. Partene kan representere seg selv eller de kan representeres av sin organisasjon eller en advokat (Briscoe 1997: 28). Når en sak kommer opp for *Industrial Court* sitter dommeren med to meddommere, nominert fra henholdsvis BFTU og BOCCIM. Disse deltar i beslutninger som handler om "*matter of facts*". Når det gjelder "*matter of law*" sitter dommeren alene (Briscoe 1997: 34).

La oss til slutt se på bestemmelsene som gjelder fagforeningenes rett til å streike dersom forhandlinger ikke fører fram. *Trade Disputes Act* spesifiserer at streiker, eller trusler om streik, kan erklæres for ulovlige av arbeidsministeren dersom denne anser at det ikke er gjennomført tilstrekkelige forhandlinger, dersom arbeidstakere vil starte sympatistreik for å støtte andre streikende, eller dersom en streik er ment å skulle tvinge arbeidsgivere til bare å ansette fagforeningsmedlemmer (Mogalakwe 1995: 162). Gjennom *Trade Disputes Act* og *National Security Act* kan staten også erklære enhver sektor for såkalt "essensiell tjeneste", og dermed gjøre en streik ulovlig (Mogalakwe 1995: 163). Under er en oversikt over hvilke sektorer eller bedrifter som hittil er definert som "essensielle".

Tabell 4-3: Sektorer og bedrifter definert som essensielle tjenester i Botswana

SEKTORER	BEDRIFTER
Kontroll av flytrafikk, sanitære tjenester, elektrisitet og vannforsyning, branntjenester, helsetjenester, telefonitjenester, jernbane, samt transporttjenester for noen av de nevnte tjenester.	Botswana Vaccine Laboratory, Bank of Botswana, Barclays Bank of Botswana Ltd, First National Bank of Botswana Ltd, Stanbic Bank of Botswana Ltd, Standard Chartered Bank of Botswana Ltd.

Kilde: Briscoe 1998: 20.

Disse omstendelige prosedyrene har resultert i at det ikke har vært en eneste lovlig streik i Botswana siden landets uavhengighet (Mogalakwe 1995: 163). I en undersøkelse fra 1993 sa også 87 prosent av 151 fagforeningstillitsvalgte at de følte det i praksis var umulig å gjennomføre en lovlig streik i Botswana, gitt landets arbeidslivslover (Molutsi mfl. 1993: 39). På tross av dette har det vært mange streiker. Fra 1985 til 1999 ble det registrert over 120 streiker, hvor de fleste bare varte et par timer eller dager og involverte en håndfull arbeidstakere, mens noen få involverte hundrevis eller noen tusen arbeidstakere og varte opp til en uke (Cooper 1999: 135; Republic of Botswana 1995; 1996; 1997b; 1998a; 1999).

Statens håndtering av disse "ulovlige" streikene har vanligvis vært relativt tolerant. Straffeforfølgning og tiltaler forekommer svært sjelden.⁴⁹ En gjennomgang av de viktigste streikene i Botswana viser at streikene startet etter følgende mønster: Det første svaret fra staten er å prøve å forhandle i konflikten og få en slutt på streiken. Etter noen få dager erklæres streiken for ulovlig, og de streikende får en frist til å gå tilbake til jobbene sine eller miste jobben. For de som går tilbake til arbeidet innenfor fristen, er det ingen konsekvenser. De som kommer tilbake etter fristen blir i de fleste tilfeller ansatt igjen, men kanskje under reduserte betingelser (Cooper 1999: 133f).⁵⁰

* * *

Vi har i dette delkapittelet sett hva et nasjonalt arbeidslivsregime består av, og hvordan nasjonal politikk, lovgivning og konfliktløsningsmekanismer legger rammene for forholdene på arbeidsmarkedet. Vi har tidligere sett at staten i Botswana har spilt en sentral rolle i å regulere lønns- og arbeidsbetingelser for arbeidstakerne. Gjennomgangen har vist at staten i Botswana også har vært tungt inne i konfliktløsningssystemet, hvor staten har hatt mulighet til å gripe inn i alle konflikter, og fagforeningene har hatt begrenset mulighet til å streike. I neste delkapittel skal vi se på hva det er som bestemmer fagforeningenes styrke, før vi avslutter med hvordan fagforeningenes makt kan påvirkes av økonomisk liberalisering.

4.2.2 Hva bestemmer fagforeningenes styrke?

Hvor sterke fagforeningene er, avhenger blant annet av den sentrale lovgivningen og fagforeningenes autonomi, deres kvalifikasjoner, tilgang på arbeidskraft samt kompleksiteten i produksjonsprosessene (Andræ og Beckman 1998).

Den sentrale lovgivningen

Særlig viktig for fagforeningenes styrke er lovgivningen som gjelder fagforeningene. Et minimum er lover som fremmer og beskytter arbeidstakernes rett til å organisere seg, og til å delta i kollektive forhandlinger (Beckman 2000: 5). I tillegg kan lovene også regulere fagforeningenes arbeidsvilkår. Lover for fagforeningsvirksomhet angir ofte prosedyrer for etablering og registrering av fagforeninger, rettigheter for anerkjennelse og representasjon, krav til medlemskap, samt grad av statlig kontroll (Beckman og Sachikonye 1998: 14).

Den sentrale lovgivningen i Botswana

I Botswana er retten til fagorganisering slått fast i grunnloven fra 1966:

"... no person shall be hindered in the enjoyment of his freedom of assembly and association, that is to say, his right to assemble freely and associate with other persons and in particular to form or belong to trade unions or other associations for the protection of his interest" (Republic of Botswana (udatert): seksjon 13 (1)).

Denne formuleringen gir arbeidstakerne en grunnlovsfestet rett til å fagorganisere seg. I 1969 ble det gjort en tilføyelse til loven som gir staten rett til å innføre restriksjoner for offentlige tjenestepersoner, ansatte i lokaladministrasjonen og lærere, noe som gjør at disse yrkesgruppene ikke kan være fagorganisert (Mogalakwe 1995: 154; Molatlhegi 1998: 67).⁵¹ De har imidlertid lov til å danne andre typer arbeidstakerforeninger, som kan "konsultere" med arbeidsgiver, men ikke forhandle (BCSA 2002 [intervju]).⁵² Bestemmelsen ble forøvrig føyd til året etter at en bølge av streiker hadde gått over landet (Molatlhegi 1998: 69).

Trade Unions and Employers' Organisations Act angir videre prosedyrene for registrering, anerkjennelse og kontroll av fagforeninger og arbeidsgiverorganisasjoner. Loven legger mye av grunnlaget for maktfordelingen mellom organisasjonene i

arbeidslivet. Myndighetene kan nekte å registrere en fagforening dersom en tilstrekkelig representativ fagforening allerede eksisterer for den gruppen arbeidstakere (Republic of Botswana 1984: Seksjon 10 (4a)). Dette er i utgangspunktet en bestemmelse som er til fordel for eksisterende fagforeninger, og som kan hindre at fagbevegelsen blir oppsplittet. Imidlertid kan loven ikke sies å ha hatt en slik effekt i Botswana så langt (Molatlhegi 1998: 68).⁵³ En grunn til dette kan være at loven slår fast at det er tilstrekkelig med 30 personer, ansatt hos samme arbeidsgiver, for å kunne danne en fagforening (BFTU 2002a [intervju]). Fagforeninger kan også nektes registrering, eller få sin registrering opphevet, dersom en av de tillitsvalgte ikke er botswansk statsborger (Molatlhegi 1998: 72).

* * *

Vi har sett at den nasjonale lovgivningen er viktig for å avgjøre fagforeningenes styrke. Lovgivningen i Botswana har gitt fagforeningene både rettigheter og begrensninger. I neste underkapittel skal vi se nærmere på hvordan forholdet mellom staten og fagforeningene påvirker fagforeningenes autonomi.

Fagforeningenes autonomi i forhold til staten

I teorier omkring det sivile samfunn er det vanlig å anta at høy autonomi og høy grad av statlig regulering er gjensidig utelukkende, men Andræ og Beckman (1998: 275) hevder at dette ikke behøver å være tilfelle. Statlig regulering ovenfra kan være en kilde til fagforeningsmakt, dersom det er kombinert med en maktkilde nedenfra, nemlig militante arbeidstakere på arbeidsplassene.

Korporatisme betydde opprinnelig et system med funksjonell representasjon, hvor de politiske organisasjonene var sammensatt av utsendinger fra organisasjoner, laug, yrkesgrupper og næringsveier (Østerud 1991:81). I et korporativt arbeidslivsregime har fagforeningen fått mer eller mindre monopolistiske rettigheter av staten for å representere arbeidstakerne, i bytte mot å akseptere restriksjoner på industrielle aksjoner (Andræ og Beckman 1998: 275).

Andræ og Beckman (1998:273) fant støtte for dette i Nigeria. Fordi arbeidstakerne på grunnplanet var relativt militante, kunne fagforeningene utnytte mulighetene de fikk innenfor det korporatistiske systemet på tross av visse restriksjoner.

Fagforeningenes autonomi i forhold til staten i Botswana

Den statlige reguleringen ovenfra i Botswana har vært relativt streng. Mogalakwe (1997: 68f) har beskrevet dette som et nasjonalistisk korporativt system, som kjennetegnes ved lønnsbegrensning, fredelige industrielle relasjoner, politisk stabilitet og nasjonal utvikling. Også Holm og Molutsi hevder at relasjonene mellom myndighetene og organiserte interesser har visse korporatistiske trekk. De understreker imidlertid at det ikke har vært noe mål for myndighetene å skape en korporativ stat (Danevad 1993: 95f). Danevad (1993: 95f) peker også på at fagforeningene til en viss grad er blitt direkte kontrollert av myndighetene, for eksempel gjennom at en representant fra myndighetene har hatt lov til å være tilstede på møtene til fagforeningene. Bestemmelsen ble tatt bort i 1992, men ministeren kan fortsatt kreve innsyn i fagforeningenes regnskap og protokoller, dersom det er i offentlighetens interesse (BFTU 1999a: 13).

Også den finansielle situasjonen for fagforeningene i Botswana er delvis regulert av lovgivningen. Fagforeningene har ikke anledning til å motta finansiell støtte fra utlandet uten at dette er godkjent av arbeidsministeren (Mogalakwe 1995: 159).⁵⁴ Etter at loven ble endret i 1992 kan fagforeningene motta ekstern støtte til transport eller utdanning, uten godkjenning (Cooper 1999: 142).⁵⁵

Myndighetene har i tillegg lagt ideologisk press på fagforeningene, som de mente burde dempe kravene til fordel for nasjonal utvikling. Arbeiderne måtte være ansvarlige, slik at investorer skulle ønske å investere i Botswana (Mogalakwe 1997: 74). De politiske lederne i Botswana i dag følger opp denne tradisjonen.⁵⁶

Dette viser at det har vært en høy grad av statlig regulering i Botswana når det gjelder relasjonene på arbeidsmarkedet. Men er dette kombinert med en maktkilde nedenfra? En evaluering utført i 1997 av Landsorganisasjonen (LO) i Norge, som har hatt et samarbeidsprosjekt med BFTU, pekte nettopp på at et av problemene til fagforeningene i Botswana var lavt aktivitetsnivå blant medlemmene. Et unntak var Botswana Mine Workers Union, hvis medlemmer har vært svært aktive og relativt militante når de har stått overfor trusler om oppsigelser (LO 1997: 14f). BFTU (2002a

[intervju]) fremhever selv også generell apati blant arbeidstakerne som et problem. Det samme gjør BCSA (2002 [intervju]).

Manual Workers Union hevder på sin side at deres medlemmer er ganske aktive. Streiken de gjennomførte i 1991 for å få økt minstelønnssatsene er blitt brukt som et eksempel på mer militante arbeidstakere.⁵⁷ Det ble hevdet at fagforeningslederne hadde problemer med å holde medlemmene i tømme, og streiken ble sett på som et brudd med konsensustradisjonene mellom fagforeningene og staten (Danevad 1993: 94). Daværende generalsekretær i BFTU, nå president i samme organisasjon, Ronald Baipidi, sier da også i Mogalakwe (1997: 104) at Manual Workers Union har de mest militante og mest disiplinerte fagforeningsmedlemmene sett fra fagbevegelsens side. Grunnen til dette er ifølge Baipidi at de ikke har noe å miste. Til forskjell fra ”hvitsnipparbeiderne” trenger de ikke å bekymre seg for huset sitt eller bilen, fordi de verken har lån hos bedriften eller i banken.

* * *

Vi har sett at statlig regulering ovenfra kan gi fagforeningene økt autonomi og dermed økt styrke, dersom det er kombinert med en maktkilde nedenfra. Gjennomgangen viser at bare deler av fagbevegelsen i Botswana har så aktive medlemmer at de kan virke som en ”maktkilde nedenfra”. Dette kan ha gjort at fagforeningene ikke har klart å utnytte statlig regulering ovenfra som en maktfaktor. I neste underkapittel ser vi på fagforeningenes autonomi i forhold til arbeidsgiverne.

Fagforeningenes autonomi i forhold til arbeidsgiverne

Fagforeningene må også bli anerkjent av arbeidsgiverne. Lovbestemmelser er i mange tilfeller ikke tilstrekkelig for å sikre dette. Men bedriftseiere som selv har valgt å organisere seg i en arbeidsgiverforening eller organisasjon, vil ofte ha interesse av at andre bedrifter innenfor samme bransje også organiserer seg. Sterk støtte i industrien er viktig for arbeidsgivernes forhandlingsstyrke i møte med fagforeningene. I tillegg er det viktig å hindre at bedrifter som står utenfor får konkurransefordeler, ved at de ikke trenger å anerkjenne kollektive avtaler som er framforhandlet for en sektor (Andræ og Beckman 1998: 178).

Fagforeningenes autonomi i forhold til arbeidsgiverne i Botswana

Arbeidsgivernes plikt til å anerkjenne fagforeningene som forhandlingsmotpart er slått fast i loven i Botswana. Plikten inntreffer når 25 prosent av de ansatte er fagorganisert. Grensen er ikke uforholdsmessig høy og fagforeningene har i praksis ikke problemer med å bli anerkjent av arbeidsgiverne (Molatlhegi 1998: 74).

Arbeidsgiverorganisasjonen BOCCIM (2002 [intervju]) framhever selv at det blir mer ordnede forhold dersom arbeiderne er organisert, fordi arbeidsgiver da kan forhandle med noen få representanter i stedet for mange individer. Men det er ikke alltid arbeidsgiverne følger oppfordringen. Dette finner vi eksempler på i saker som er ført for *Industrial Court*. I saken Christopher Khuwe vs Sharp Electrical fant retten at bedriften, som før hadde mange fagforeningsmedlemmer, nå ikke hadde noen, fordi ansatte som fagorganiserte seg ble truet med oppsigelse (Briscoe 2000: 77ff).

En utfordring for fagforeningene er at arbeidsgiverne i Botswana ikke har plikt til å gi arbeidstakerne del i informasjon om bedriften som kan gjøre kollektive forhandlinger mer meningsfulle (Molatlhegi 1998: 74; BFTU 2000a). BOCCIM sier på sin side at organisasjonen oppmuntrer sine bedrifter til å være transparente og gi arbeidstakerne mer innsyn i bedriften. De mener dette er et middel for å øke forståelsen blant arbeidstakerne til å gjøre en ekstra innsats (BOCCIM 2002 [intervju]).⁵⁸ Mange fagforeninger hevder også at selv om de forhandler om andre arbeidsbetingelser, kan de ikke forhandle om lønn, fordi det er ledelsen som fastsetter lønningene (LO 1997: 15; Central Bank Union 2002 [intervju]). BNPC/FAFO – undersøkelsen viser imidlertid at en fjerdedel av bedriftene opplyste at lønningene ble fastsatt gjennom forhandlinger (BNPC/FAFO kommer: 55).⁵⁹

En annen utfordring kan også være at siden arbeidsgiverinteressene ikke er organisert etter sektor, må alle forhandlinger foretas på den enkelte fabrikk eller bedrift. Dette kan fra fagforeningenes side ses på som en ulempe. Selv om plikten til å anerkjenne fagforeninger ligger fast, har arbeidsgiverne stor makt i å bestemme om de vil følge de fastlagte spillereglene eller ikke (Mogalakwe 1997: 107).

Trade Union and Employers Organisations Act omfatter også BOCCIM. Loven legger imidlertid få begrensninger på organisasjonen. De kan motta finansiell støtte utenfra uten begrensninger, og har heller ikke hatt bestemmelser om representanter fra

regjeringen på møtene, eller innsyn i regnskap og protokoller.⁶⁰ Siden myndighetene er interessert i å tiltrekke seg internasjonal kapital, er det naturlig at det legges færre begrensninger på organiseringen av arbeidsgiverinteressene (Mogalakwe 1997: 86).

BOCCIM har for tiden 1600 medlemsbedrifter, men har vært oppe i 1800 (BOCCIM 2002 [intervju]). Mange anser BOCCIM som en mye sterkere organisasjon enn BFTU, noe som også kan bidra til å begrense fagforeningenes autonomi overfor arbeidsgiverne. Ifølge John D. Holm (1989:149) er arbeidsgiverorganisasjonen den mest effektive organisasjonen i Botswana når det gjelder å representere sine medlemmer i forhold til myndighetene. I motsetning til fagforeningene har arbeidsgiverorganisasjonen tilgang til ministre og toppbyråkrater gjennom uformelle personlige bånd. Dette, sammen med økonomiske og organisatoriske ressurser, gjør at organisasjonen tar ledelsen sammenlignet med fagforeningene, mener Holm. Også Mogalakwe (1997: 86) peker på BOCCIMs styrke, og mener dette har sin bakgrunn i at organisasjonen ikke har møtt de samme begrensningene i lovverket som fagforeningene. Selv om BOCCIM har en lokal direktør og visedirektør, er de fleste ansatte eller "tekniske rådgivere" fra utlandet. Arbeidsgiverorganisasjonen bruker også ofte pensjonerte toppbyråkrater eller advokater til å forhandle for seg (Mogalakwe 1997: 105). International Labour Organization (ILO 2001) mener BOCCIM har bedret sin organisasjon siden 1990, og ILO framhever spesielt konferansen som de holder annethvert år for representanter fra privat sektor, myndigheter, arbeidstakere og donororganisasjoner.

* * *

Vi har sett at fagforeningene er avhengige av å bli anerkjent av arbeidsgiverne, og at dette påvirker deres autonomi. I Botswana kan fagforeningene i følge lovverket kreve å bli anerkjent av arbeidsgiverne, noe som i stor grad blir fulgt. Men arbeidsgiverorganisasjonen har langt flere ressurser og mindre begrensninger på sin virksomhet, noe som gjør at fagforeningene blir en svakere part enn arbeidsgiverne. I neste underkapittel skal vi se på hvordan kvalifikasjonene til de tillitsvalgte påvirker fagforeningenes styrke.

Kvalifikasjonene til de tillitsvalgte

Autonomien til fagforeningene vis a vis staten og arbeidsgiverne er viktig for fagforeningenes styrke. Men forhandlingsmakten er også avhengig av kvalifikasjonene til de tillitsvalgte i fagforeningene (Andræ og Beckman 1998: 24).

Andræ og Beckman (1998: 171) viste hvor viktig lederskapet av fagforeningen i Nigeria var for forholdet til arbeidsdepartementet og arbeidsgiverne, og for å få etablert et fagforeningsbasert arbeidslivsregime. På tross av enkelttilfeller av korrupsjon, ga lederskapet et inntrykk av effektivitet og kompetanse, både i forhold til stat og arbeidsgivere. Dyktige og erfarne fagforeningsledere kan oppnå mye med begrensede ressurser. Her vil også utdanningsnivå og arbeidsbetingelser for de tillitsvalgte spille en viktig rolle.

Kvalifikasjonene til de tillitsvalgte i Botswana

Lovgivningen i Botswana legger begrensninger på hvem som kan være tillitsvalgte. Som nevnt kan utenlandske statsborgere ikke være tillitsvalgte. I tillegg kan ikke ansatte i en fagforening/føderasjon, en som ikke er medlem i den aktuelle fagforeningen, eller en som har vært ansatt i sin industri mindre enn ett år inneha verv i en fagforening eller en fagforeningsføderasjon (Republic of Botswana 1992: Seksjon 22). Dette betyr at medlemmene selv ikke har full rett til å avgjøre hvem som er skikket til å være lederne deres. Og det betyr at fagforeningene, eller fagforeningsføderasjonen, ikke har anledning til å ha tillitsvalgte på full tid. De som blir ansatt i fagforeningen opphører å være medlemmer i den, så snart de er ansatt.

Videre slår seksjon 61 (2) i samme lov fast at ingen som er del av ledelsen i en bedrift kan være medlem i samme fagforening som vanlige arbeidstakere. "Ledelsen" er her bredt definert, noe som utelukker de mest kvalifiserte arbeidstakerne fra fagforeningsarbeid.⁶¹ Regelen gir også arbeidsgiver mulighet til å forfremme tillitsvalgte til en lederstilling, noe som kan svekke fagforeningen (Molatlhegi 1998: 71).⁶² Allerede i BFTUs handlingsprogram fra 1980/81 ble det slått fast at dette var et stort hinder for utviklingen av effektive fagforeninger i Botswana (Molutsi mfl. 1993: 22). BFTU har i senere resolusjoner uttrykt at dette bør endres til kun å omfatte ansatte som har myndighet til å ansette eller si opp folk på egen hånd (BFTU 1999b: 12).⁶³

Fagforeningstillitsvalgte i Botswana har ikke lovbestemt rett til fri med eller uten lønn for å utføre fagforeningsarbeid (Molatlhegi 1998: 78). En del arbeidsgivere gir likevel på frivillig basis ansatte fri for å utføre fagforeningsarbeid i arbeidstiden (BFTU 2002b [intervju]). Botswana Mine Workers Union har tariffestet 60 dagers betalt fri for fagforeningsarbeid for de tillitsvalgte (Cooper 1999: 132).

Avdeling for sosiologi ved Universitetet i Botswana laget i 1993 en rapport om fagforeningene på oppdrag fra BFTU (Molutsi mfl. 1993). Forskerne utførte en spørreundersøkelse blant 151 tillitsvalgte på ulike nivå i de forskjellige nasjonale fagforeningene. Undersøkelsen viste at en stor del av de tillitsvalgte var positive til BFTUs innsats. 58 prosent mente de vanligvis fikk hjelp fra BFTU, noe som kan tyde på at et knapt flertall var fornøyd med de tillitsvalgte (Molutsi mfl. 1993: 57).

I rapporten kom forskerne også med en rekke anbefalinger til hva BFTU kunne gjøre for å styrke sin posisjon, blant annet at de burde oppgradere sekretariatet, og at de måtte styrke opplæringen i så vel arbeidslivslovgivning som generelt fagforeningsarbeid (Molutsi mfl. 1993: 52).⁶⁴ Dette kan tyde på at forskerne så et behov for å styrke kvalifikasjonene til de tillitsvalgte.

* * *

Vi har sett at kvalifikasjonene til de tillitsvalgte kan være viktig for fagforeningenes styrke. Når det gjelder Botswana kan vi konkludere med at kvalifikasjonene til de tillitsvalgte har hatt begrensninger blant annet som følge av at lovgivningen regulerer hvem som kan være tillitsvalgte, og hvilke arbeidsbetingelser de har. I neste underkapittel skal vi se på hvordan alternativ arbeidskraft og komplekse produksjonsprosesser kan påvirke fagforeningenes styrke.

Tilgang på alternativ arbeidskraft og komplekse produksjonsprosesser

Tilgangen på arbeidskraft i samfunnet vil sannsynligvis også påvirke fagforeningenes forhandlingsstyrke. I en situasjon med knapphet på arbeidskraft, vil fagforeningene kunne utnytte dette. Er det derimot stor tilgang på alternativ arbeidskraft, kan arbeidsgiverne lett erstatte arbeidstakere som de mener stiller for høye krav. I de

industrialiserte landene har for eksempel økonomisk stagnasjon og stor arbeidsledighet undergravet forhandlingsmakten til fagforeningene (Andræ og Beckman 1998: 19).

Økonomisk liberalisering i utviklingslandene kan også bidra til samme situasjon der, som vi var inne på i kapittel 1.1. Fagforeningene kan imidlertid få styrket sin forhandlingsmakt dersom det er teknisk mulig for arbeiderne å påføre arbeidsgiver kostnader gjennom å avbryte produksjonen eller nekte å samarbeide. Dette er i tråd med Beverley Silvers (1991: 119) påpeking av at den økte oppdelingen av arbeidsoppgaver knyttet til intensiv masseproduksjonsteknologi styrket forhandlingsmakten til arbeidstakerne. Noen få strategisk plasserte aksjonister kunne stoppe produksjonen på en fabrikk, eller ramme et helt selskap eller en nasjon hvis det er en nøkkelfabrikk.

Andræ og Beckman (1998: 144) fant at det i Nigeria var forskjell på fabrikker som hadde komplekse produksjonsprosesser, og de som fortsatt brukte enkel teknologi. Økt kompleksitet i produksjonsprosessene gir større behov for forutsigbarhet og effektivitet og stiller større krav til kvalifikasjoner og opplæring underveis. Mer kvalifisert og spesialisert arbeidskraft øker også kostnadene ved å erstatte arbeidstakerne (Andræ og Beckman 1998: 144).

Tilgang på alternativ arbeidskraft i Botswana

I Botswana kom den store sysselsettingsveksten i formell sektor først på 1980-tallet. I 1997 hadde den innenlandske sysselsettingen vokst til nesten 6 ganger nivået i 1972, hovedsakelig drevet av statlig ekspansjon (Cooper 1999: 59).

På tross av at sysselsettingen har vokst såpass kraftig, har dette ikke vært nok til å absorbere alle som forlot skolen hvert år (Harvey og Lewis 1990: 275). Resultatet har vært en relativt stor arbeidsledighet. Arbeidsledigheten vokste fra 10 prosent i 1981 til 22 prosent i 1994, før den ble redusert til 15,8 prosent i 2000 (Africa South of the Sahara 2002: 83). Botswana har, sammenlignet med andre land i regionen, et relativt lite antall folk sysselsatt i uformelle aktiviteter. Tall fra 1995 viser at 57 240 personer var sysselsatt i uformell sektor (Tørres 1998: 198). På neste side kan vi se en oversikt over sysselsettingen i utvalgte år.

Tabell 4-4: Strukturen til arbeidsstyrken i utvalgte år

	1981		1991		1994		1995/96	
Befolkning	941000		1327000		1454000		1533000	
Arbeidsstyrke	315000	100 %	442000	100%	487000	100 %	528108	100 %
Arbeidsledig	32000	10 %	61000	14 %	108000	22 %	182 703	35 %a)
Sysselsetting	283000	90 %	380000	86 %	380000	78 %	345405	65 %
De sysselsatte består av:		Del av arb.styrk		Del av arb.styrk		Del av arb.styrk		Del av arb.styrk
Formell sektor	91000	29 %	229999	52 %	233000	48 %	239508 b)	45 %
Uformell sektor	44000	14 %	60000	14 %	68000	14 %	57240	11 %
Tradisjonelt jordbruk	149000	47 %	91000	21 %	78000	16 %	48657	9%

a) Dette høye tallet for arbeidsledige inkluderer også det en i Labour Force Study kaller "discouraged workers", som er fastsatt til 88 175 personer. Hvis en bare regner dem som aktivt søker jobb (94 528) blir arbeidsledigheten på 18 % (Republic of Botswana 1998c: 1).

b) I Tørres (1998: 200) er dette oppgitt til å være 288 165. Da er imidlertid "tradisjonelt jordbruk" regnet med i dette tallet. For å få sammenlignbare tall har jeg derfor delt det opp.

Kilde: Republic of Botswana 1998c: 3; tabell 1; Tørres 1998: 200, tabell 1.

Den relativt store arbeidsledigheten har gjort at det er god tilgang på alternativ arbeidskraft i Botswana. Dette kan ha bidratt til å undergrave fagforeningenes forhandlingsmakt. Hvorvidt komplekse produksjonsprosesser øker fagforeningenes makt kommer vi tilbake til i delkapittel 5.4.2.

* * *

Vi har sett at tilgangen på arbeidskraft i samfunnet kan påvirke fagforeningenes forhandlingsmakt. Stor arbeidsledighet kan undergrave forhandlingsstyrken, mens forhandlingsmakten kan øke dersom det blir dyrere å erstatte arbeidstakerne på grunn av høye krav til kvalifikasjoner eller der det er teknisk mulig for arbeidstakerne å avbryte produksjonen. I den grad bedriftene i Botswana kun har behov for ufaglært arbeidskraft, vil den store arbeidsledigheten bidra til å undergrave arbeidstakernes forhandlingsmakt.

Fagforeningenes styrke - oppsummering

Så langt har vi sett at fagforeningenes styrke blant annet påvirkes av lovgivning, autonomi i forhold til stat og arbeidsgivere, de tillitsvalgtes kvalifikasjoner, tilgang på alternativ arbeidskraft samt kompleksiteten i produksjonsprosessene.

Vi har vært inne på at fagforeningene i Botswana har begrenset autonomi i forhold til så vel stat som arbeidsgivere, blant annet på grunn av liten aktivitet hos medlemmene på grunnplanet og få ressurser sammenlignet med arbeidsgiverorganisasjonen. Lovgivningen har også lagt begrensninger på hvem som kan være tillitsvalgte, og på de tillitsvalgtes arbeidsbetingelser, noe som kan ha svekket kvalifikasjonene til de tillitsvalgte. Til sist kan den store tilgangen på alternativ arbeidskraft ha bidratt til å svekke arbeidstakernes forhandlingsposisjon. Det totale bildet tyder på at fagforeningene i Botswana er relativt svake, kanskje med unntak av Botswana Mine Workers Union og Manual Workers Union som flere trekker fram som eksempler på fagforeninger som er mer militante og bedre organisert.

Hvordan vil denne situasjonen kunne påvirkes av økonomisk liberalisering? Vil for eksempel den sentrale lovgivningen endres? Vil den påvirke autonomien i forhold til stat og arbeidsgivere? Vil den få betydning for kvalifikasjonene til de tillitsvalgte? Vil den påvirke tilgangen på alternativ arbeidskraft og for eksempel gi økt arbeidsledighet? Eller vil den bidra til å øke kompleksiteten i produksjonsprosessene og dermed gi fagforeningene større maktmuligheter? Dette kommer vi nærmere tilbake til i neste delkapittel.

4.2.3 Økonomisk liberalisering og fagforeningenes makt i arbeidsmarkedet

Afrikanske fagforeninger har hatt ulike erfaringer med påvirkning fra økonomisk liberalisering når det gjelder innflytelse på arbeidsmarkedet. Ser vi på eksempler fra afrikanske land som har opplevd økonomisk liberalisering valgte myndighetene i Nigeria å styrke kontrollen og undertrykkningen av fagforeningene, mens fagforeningene i Ghana fikk bedre vilkår (Beckman og Sachikonye 1998: 3).

Kapasiteten fagforeningene har til å yte motstand mot endringer som svekker arbeidstakernes rettigheter eller vilkår, det vil si deres styrke, varierer også.

Fagforeningene velger i tillegg ulike strategier når de opplever press mot opparbeidede rettigheter. De kan enten bryte samarbeidet med staten og søke en mer autonom posisjon, eller de kan forsøke å få til et enda tettere samarbeid. Også staten må velge hvilken vei de ønsker at forholdet til fagforeningene skal gå (Beckman og Sachikonye 1998: 2).

I kapittel 1.1 var vi inne på en rekke forhold knyttet til økonomisk liberalisering som kan gjøre at fagforeningene kan få svekket makt i arbeidsmarkedet. Hva er det konkret som den økonomiske liberaliseringen kan bidra til?

Vi var i delkapittel 4.2.2 opptatt av at den sentrale lovgivningen var viktig for fagforeningenes styrke. Den økonomiske liberaliseringen kan føre til at fagforeningenes makt i arbeidsmarkedet svekkes gjennom endringer i arbeidslivslovgivningen som gir dem mindre innflytelse. Slike endringer er ofte motivert i ønsket om å opprette et attraktivt miljø for utenlandske investeringer. Mange av de som presser på for økonomisk liberalisering mener fagforeningene må få mindre makt, fordi de står i veien for arbeidskraftmobilitet, fleksibilitet og entreprenørskap (Beckman 2000: 1).

Dette vil også påvirke fagforeningenes autonomi i forhold til stat og arbeidsgivere. For eksempel begrenset Egypts nye "Unified Labour Law" retten til å streike og forenklet prosessen med å si opp arbeidstakere. Slike lovendringer kan også gjøre det lettere å bli kvitt fagforeningsaktivister, og kan få betydning for om fagforeningene kan beholde kvalifiserte fagforeningstillitsvalgte. I Senegal ga artikkel 47 i "Labour Code" arbeidsgiverne mer makt til å ansette og si opp arbeidstakere. Og selv om tidligere klausuler i lovgivningen som beskyttet arbeidstakernes rettigheter har vært mer symbolske enn reelle, viser en eventuell opphevelse et bevisst politisk skifte (Beckman og Sachikonye 1998: 22). Endringene i mange land har gjerne også inneholdt deregulering av oppsigelsesvern og minimumslønninger, og unntak fra arbeidslovgivningen i såkalte "export processing zones" (Beckman og Sachikonye 1998: 16).

Vi så også i delkapittel 4.2.2 at tilgangen på alternativ arbeidskraft var avgjørende for fagforeningens styrke. Hvis den økonomiske liberaliseringen bidrar til økt

arbeidsledighet vil dette derfor være negativt for fagforeningene. Den økonomiske liberaliseringen kan videre bidra til at medlemsgrunnlaget for fagforeningene undergraves, blant annet på grunn av massive oppsigelser (Beckman og Sachikonye 1998: 18). Dette gjelder kanskje særlig offentlig sektor, hvor omfattende nedskjæringer og privatisering er et middel som blir brukt, fordi en ønsker å flytte ressurser over fra offentlig sektor til antatt mer produktiv bruk i den private sektor (Beckman 2000: 2).

Medlemsgrunnlaget kan også undergraves ved at myndighetene i mange land retter industripolitikken sin mot småbedrifter. Slike små bedrifter har ofte mer paternalistiske relasjoner mellom ledelse og arbeidstakere, jamfør delkapittel 4.1.2, og det blir vanskeligere for fagforeningene å rekruttere nye medlemmer (Mihyo og Schiphorst 1995: 193).

Fagforeningenes medlemsgrunnlag kan ytterligere svekkes ved at den økonomiske liberaliseringen bidrar til økt desentralisering av produksjonen, det vil si at bedriftene setter ut deler av produksjonen til hjemmebasert produksjon, og dermed overfører arbeidsplasser fra formell til uformell sektor (Thomas 1995: 47). Desentralisering betyr også større usikkerhet, redusert arbeidstid og betaling, endrede skift, tap av forsikringsordninger, tap av bonusordninger, fødselspermisjon, lønn under sykdom og pensjonsrettigheter (Munck 2002: 121).

Til sist kan den økonomiske liberaliseringen bidra til dramatiske reduksjoner i lønningene på grunn av lavere pengeverdi og inflasjonsspiral, noe som undergraver de kollektive forhandlingene som et middel fagforeningene kan bruke for å beskytte arbeidstakernes rettigheter (Beckman og Sachikonye 1998: 19).

Dette var en del effekter av den økonomiske liberaliseringen som kan bidra til å svekke fagforeningenes makt i arbeidsmarkedet. Men hvis globaliseringen og den økonomiske liberaliseringen bidrar til økt kompleksitet i produksjonsprosessene, jamfør delkapittel 4.2.2, kan dette tvert imot øke fagforeningenes forhandlingsmakt.

* * *

Vi har sett at den økonomiske liberaliseringen kan påvirke fagforeningenes makt i arbeidsmarkedet på en rekke områder. Vi vil ha indikatorer på om fagforeningene i

Botswana har fått svekket eller styrket sin makt i arbeidsmarkedet på grunn av den økonomiske liberaliseringen. Da må vi undersøke

- a) Er arbeidslivslovgivningen endret for å svekke fagforeningenes innflytelse?
- b) Er medlemsgrunnlaget svekket gjennom privatisering og oppsigelser, en næringspolitikk rettet mot småbedrifter eller økt desentralisering av produksjonen?
- c) Er de kollektive forhandlingene undergravet gjennom lavere pengeverdi eller inflasjon?
- d) Er det blitt mer komplekse produksjonsprosesser?

Før vi undersøker dette nærmere skal vi se på neste nøkkelspørsmål, som handler om fagforeningenes politiske makt.

4.3 Har fagforeningene fått svekket eller styrket sin *politiske* makt gjennom økonomisk liberalisering?

Fagforeningenes politiske makt og innflytelse handler også hovedsakelig om det nasjonale arbeidslivsregimet. I dette kapittelet skal vi se litt på ulike erfaringer fagforeninger har hatt når det gjelder politisk innflytelse, si litt om situasjonen i Botswana, og diskutere hvordan den politiske makten til fagforeningene kan bli påvirket av økonomisk liberalisering.

4.3.1 Fagforeninger og politisk innflytelse

Fagforeningene i Afrika har hatt ulike erfaringer når det gjelder politisk innflytelse. I Zimbabwe har konfrontasjoner mellom fagbevegelsen, som startet det nye partiet MDC, og staten, økt fagbevegelsens politiske rolle. Men erfaringene fra nabolandet Zambia kan tyde på at representasjon fra fagbevegelsen i regjeringen ikke nødvendigvis gir seg utslag i en arbeidervennlig politikk (Beckman mfl. 2000: 12).⁶⁵ I Sør-Afrika har fagforeningene oppnådd en unik posisjon ikke bare på grunn av sin størrelse, men også på grunn av sin ledende rolle i kampen mot apartheid. I Uganda overlever fagforeningene knapt etter å ha vært undertrykket av staten. Fagforeninger i

Ghana og Nigeria har klart å beskytte arbeidstakernes rettigheter og fagforeningenes autonomi, på tross av gjentatte militære inngrep (Beckman 2000: 8f).

Politisk innflytelse kan gi seg utslag i tett samarbeid mellom fagbevegelsen og et politisk parti, eller at fagbevegelsen danner et eget parti. Når det gjelder partipolitikk har de ”gamle” partiene i Afrika ofte beholdt en sterk stilling i den rurale befolkningen, fordi politikerne har pleiet sine rurale røtter og er støttet av den rurale elite som har fått fordeler av de styrende. Derfor har disse partiene en tendens til å være mer populære på landsbygda enn i byene. Fagforeningene er til gjengjeld ofte sterkest i byene, fordi det er der det er flest lønnsarbeidere, og de kan dermed spille en større rolle gjennom nye partier basert på mer urbane deler av befolkningen (Mihyo og Schiphorst 1995: 177).

Men politisk innflytelse må ikke nødvendigvis være knyttet til partipolitiske forbindelser. Fagforeningene kan også få generell politisk innflytelse uten å ha bundet seg til ett bestemt parti. Beckman (2000: 5) peker på at et konsolidert fagforeningsbasert arbeidslivsregime fremmer forhandlingsmakten til fagforeningene og oppmuntrer dem til å delta i politiske reformer. Dette igjen øker sjansen for folkelig deltakelse i reformprosessen, inkludert mer fokus på brede velferdsspørsmål som arbeidsledighet, fattigdom og folks tilgang på offentlige tjenester.

Det har også i noen land vært en tendens til at fagforeningene er blitt frarådet å engasjere seg i politikk som dreier seg om noe mer enn arbeidstakernes vilkår. Avhengighetsteoretikerne Tim Harding og Hobart A. Spalding var for eksempel opptatt av hvordan fagforeningene i Latin–Amerika dempet klassemotsetningene, og bidro til å hjelpe den imperialistiske gjennomtrengingen, ved at arbeidstakerne bare skulle være opptatt av økonomiske spørsmål og fagforeningene skulle være upolitiske (Munck 1988: 11).

En annen dimensjon når det gjelder fagforeningenes politiske innflytelse er forholdet til andre grupper. Det sosio–politiske organisasjonsperspektivet studerer fagforeninger som organisasjoner som er opptatt av politiske krav og politiske endringer, og som arbeider i brede allianser med liknende interessegrupper i det sivile samfunn (Tørres 2000: 86). Perspektivet har utviklet seg fra studier om

fagforeningsvirksomhet i utviklingsland og omfatter særlig undersøkelse av fagforeninger i autoritære systemer, hvor fagforeningene selv tok initiativ til å lede en politisk kamp mot myndighetene (Tørres 2000: 216). Noen har kalt disse *social movement unions*, fordi de danner bredere allianser utenfor fabrikken med organisasjoner som velforeninger, kirkegrupper og kvinneorganisasjoner. Disse fagforeningene forsøker å heve levestandarden til hele arbeiderklassen, heller enn å bare beskytte individuelt definerte interesser (Tørres 2000: 217).

Fagforeninger og politisk innflytelse i Botswana

Botswana er av mange framhevet som et unikt eksempel i Afrika, med demokratisk styresett siden uavhengigheten. Landet har et godt rulleblad når det gjelder menneskerettigheter, og det eksisterer ingen diskriminering i formelle lover eller reguleringer (Saugestad 2001: 28). Men på tross av demokratiske tradisjoner, er ikke landet et helt overbevisende demokrati (Van Binsbergen 1995: 22).

Ett parti, Botswana Democratic Party (BDP), har hatt makten og flertallet siden frie valg ble innført, og nivået på demokratisk bevissthet og politisk deltakelse, inkludert stemmegivning, er lav (Van Binsbergen 1995: 23). Valgene, som er gjennomført hvert femte år siden uavhengigheten, blir i det store og hele ansett som frie og rettferdige. Likevel har den virkelige testen på demokrati, nemlig fredelig overdragelse av makten til et konkurrerende parti, aldri blitt gjennomført (Cooper 1999: 83).

Også i Botswana ser vi at det styrende partiet BDP har sin politiske base i rurale områder (Harvey og Lewis 1990: 59). Det er to viktige faktorer for å forklare oppslutningen om BDP i de rurale områdene. For det første har det sin bakgrunn i tette bånd mellom de velstående delene av den rurale befolkningen, de som har tradisjonell autoritet, og bøndene, der BDP har hatt tette bånd til den tradisjonelle rurale eliten. For det andre har det sin bakgrunn i den økte levestandarden i de rurale områdene for flertallet, som er kommet gjennom utviklingen av fysisk infrastruktur og sosiale tjenester (Danevad 1993: 87).

Selv om BDP har vunnet alle valgene har det i hvert valg deltatt flere opposisjonspartier, som også har oppnådd en viss representasjon i parlamentet. Det største opposisjonspartiet Botswana National Front (BNF), har argumentert for en mer

venstreorientert ideologi. Partiet har appellert til arbeiderklassen ved å kritisere BDP for ikke å fordele nok av landets ressurser til lønnsinntakerne (Holm 1987: 15; Cooper 1999: 80). I BNFs "Social Democratic Programme" fra 1995 slår også partiet fast at de vil gi offentlige tjenstepersoner rett til å danne fagforeninger, og at ansatte i hjemmesektoren og landbruket skal få fulle arbeidstakerrettigheter på linje med andre (BNF 1995: 11f). På grunn av en splittet opposisjon, og splittelser i eget parti, har de imidlertid ikke klart å vinne over BDP. Under er en oversikt over resultatet av de tre siste valgene.

Tabell 4-5: Valgresultat tre siste parlamentsvalg

Parti	1989		1994		1999	
	Prosent	Mandat	Prosent	Mandat	Prosent	Mandat
Botswana Democratic Party	64,7	31	54,4	31	57,2	37
Botswana National Front	26,9	3	37,3	13 (2) a)	26,	6
Botswana Congress Party	-	-	-	(11)	11,9	1
Botswana Independence Party	2,4	-	3,6	-	-	-
Botswana Peoples Party	4,5	-	4,1	-	-	-
Botswana Alliance Movement	-	-	-	-	4,7	-
Andre	1,5	-	0,5	-	0,3	-
Totalt	≈ 100	34	≈ 100	44	≈ 100	44

a) I 1998 brøt 11 parlamentsmedlemmer fra BNF ut og dannet Botswana Congress Party.⁶⁶

b) Fire av BDPs parlamentsmedlemmer er "specially elected", det vil si nominert av presidenten og valgt av nasjonalforsamlingen med fulle rettigheter (Africa South of the Sahara 2002: 88).

Kilde: Molutsi 1998: 371; Africa South of the Sahara 2002: 89.

Hvis vi ser på forholdet mellom fagforeningene og det politiske system i Botswana så har det ifølge Mogalakwe (1997: 138) vært slik at staten politisk, ideologisk og gjennom lovverket har gjennomført et skille mellom politisk og økonomisk kamp. I alle fall har myndighetene lagt stor vekt på at fagforeningene måtte holde seg unna partipolitikken. Et eksempel finner vi i en tale President Seretse Khama holdt i 1971:

"A trade union movement must seek to maintain the confidence of all its members irrespective of party affiliation. It must not become the agent of a political party. We in Botswana have given trade unions freedom to represent their members' interest and to guide the aspirations of our workers so that they make a productive contribution to national growth. We have not given them freedom to promote the interest of political parties or external powers. I do not of course expect the labour movement in Botswana to ignore political issues (..) But they must not be approached in a partisan spirit" (gjengitt i Cooper 1999: 123).

Det har generelt sett vært regjeringspartiets klare syn at interessegrupper ikke skulle identifisere seg med et politisk parti (Good 1992: 85). Men heller ikke de andre politiske partiene har tradisjonelt sett oppmuntret interessegrupper til å støtte sine valgkampanjer (Holm 1989: 48).⁶⁷ Partiene har sett på sine egne organisasjoner som tilstrekkelige til å få nødvendig kontakt med velgerne (Holm 1989: 146).⁶⁸ Siden fagforeningene har vært relativt svake, har partiene heller ikke sett på dem som legitime representanter for arbeidstakerne. Heller ikke opposisjonspartiet BNF har på grunnlag av dette brydd seg om å ha uformell kontakt med dem, selv om partiet ser ut til å støtte en mer arbeidstakervennlig politikk (Holm mfl. 1996: 59).

Det har videre vært forventet at pressgrupper slik som fagforeninger skulle ta sine problemer opp med byråkratiet, i stedet for å forsøke å påvirke politikere direkte (Mogalakwe 1997: 30). Holm mfl. (1996: 55) skriver at i deres undersøkelse blant byråkrater, politikere og organisasjoner la særlig daværende *Commissioner of Labour* vekt på at politikernes oppgave var å lede folk til den riktige byråkraten, og at politikerne ikke måtte bidra til å øke forventningene ute blant folk. Ideelt sett mente byråkratene at det beste var å møte organisasjoner gjennom rådgivende organer som inkluderer både organisasjonsledere og representanter fra departementene, der en først og fremst skulle diskutere implementeringen av politikken, og ikke hvilken politikk som skulle utføres (Holm mfl. 1996: 55).

Bakgrunnen for hvorfor systemet i Botswana har vært slik, er sammensatt. Delvis er det kulturelt betinget. Tilknytningen til et politisk parti skjer i stor grad på grunnlag av etnisk identitet.⁶⁹ I en slik situasjon er organisasjoner, som har medlemmer på tvers av etniske grupper, skeptiske til å knytte seg til ett parti. En annen grunn kan være at siden BDP har dominert så lenge, vet organisasjonene at det er stor sannsynlighet for at de også vil vinne neste valg. Derfor er det ikke smart å støtte et opposisjonsparti. På den andre siden er det heller ikke stort å vinne på å støtte regjeringspartiet, fordi BDP er så sikre på å vinne likevel (Holm mfl. 1996: 59). Organisasjonene har derfor selv i stor grad konsentrert seg om å påvirke det statlige byråkratiet, og vært skeptiske til å engasjere seg i partipolitiske aktiviteter (Holm mfl. 1996: 44).

Vi har sett at fagforeninger kan ha politisk innflytelse gjennom å samarbeide med politiske partier, engasjere seg i bredere politiske spørsmål eller inngå allianser med andre organisasjoner. I Botswana har fagforeningene blitt frarådet å samarbeide med politiske partier, og har i stor grad rettet sin påvirkning mot byråkratiet. Kan den økonomiske liberaliseringen så påvirke fagforeningenes politiske innflytelse? Dette ser vi nærmere på i neste delkapittel.

4.3.2 Fagforeningenes politiske makt og økonomisk liberalisering

Vi så i kapittel 1.1 at det ikke er et entydig bilde av at økonomisk liberalisering fører til politisk liberalisering. Mens Beckman mfl. (2000: 5) mente at fagforeningene kunne få mulighet til å øke sin politiske makt gjennom at stater og arbeidsgivere hadde behov for støtte til å gjennomføre reformer og endringer, så vi at andre mente at den økonomiske liberaliseringen kunne bidra til å styrke høyre-radikale partier (Mihyo og Schiphorst 1995: 79). Videre var vi inne på at selv om mange land i Afrika hadde opplevd en positiv demokratisk utvikling på 1980- og tidlig på 1990-tallet, skjedde det mange tilbakeslag i slutten av perioden (Beckman og Sachikonye 1998: 9f). Beckman og Sachikonye (1998: 2) peker videre på at lønnsarbeiderne kan virke som en demokratiserende kraft, slik vi har sett det historisk i demokratiseringsprosesser mange andre steder. Siden dette er et område som det hersker stor uenighet om, er det spesielt viktig å undersøke dette nærmere.

Vi var i delkapittel 4.3.1 inne på at fagforeningene kan ha politisk innflytelse gjennom samarbeid med politiske partier, gjennom å engasjere seg i bredere politiske saker eller gjennom å inngå allianser med andre organisasjoner. Vi vil ha indikatorer på om fagforeningene i Botswana har fått svekket eller styrket sin politiske makt gjennom den økonomiske liberaliseringen. Da må vi undersøke

- a) Har fagforeningene inngått et tettere samarbeid med et eller flere politiske partier?
- b) Har fagforeningene fått større innflytelse i konkrete politiske saker?
- c) Har fagforeningene engasjert seg mer i bredere politiske spørsmål?
- d) Har fagforeningene inngått allianser med andre organisasjoner?

Før vi undersøker dette nærmere skal vi se på neste nøkkelspørsmål, som handler om hvordan hiv/aids–epidemien blir påvirket av den økonomiske liberaliseringen.

4.4 Hvordan er effektene av hiv/aids–epidemien påvirket av økonomisk liberalisering?

Hvordan effektene av hiv/aids–epidemien blir påvirket av økonomisk liberalisering handler om forholdet for den enkelte arbeidstaker, forholdene på arbeidsplassen og det nasjonale arbeidslivsregimet som helhet. Også ILO (2002:8) anerkjenner hiv/aids som et spørsmål som vedkommer arbeidsplassen. Dette er ifølge ILO nødvendig ikke bare fordi det påvirker arbeidsstyrken, men også fordi arbeidsplassen som en del av lokalsamfunnet har en rolle å spille i å bekjempe epidemien. Før vi går inn på å diskutere hvordan den økonomiske liberaliseringen påvirker situasjonen, skal vi se litt mer på utbredelsen og virkningene av sykdommen.

4.4.1 Utbredelse av hiv/aids

Human Immunodeficiency Virus (hiv) forårsaker *Acquired Immune Deficiency Syndrome* (aids) ved å ødelegge kroppens immunforsvar, og gjør den dermed mottakelig for et stort antall livstruende sykdommer. Viruset smitter ved seksuell kontakt og gjennom blod (Caplex 2002: a og b). Pasienten dør ikke av aids i seg selv, men av sykdommer som lungebetennelse, tuberkulose og andre opportunistiske sykdommer som kan ramme en aids-syk fordi immunforsvaret bryter sammen. Det er de siste årene utviklet medisiner og behandlingsopplegg som forsinker hiv–infeksjonen, såkalt AntiRetroViral (ARV)–behandling (Elgsaas 2000: 5). Det er anslått at 40 millioner mennesker i verden lever med hiv/aids, hvorav 28,5 millioner av disse bor i Afrika sør for Sahara (UNAIDS/WHO 2002a).

Utbredelse av hiv/aids i Botswana

Botswana er jamfør kapittel 1.1 hardt rammet av hiv/aids–epidemien. Rundt 300 000 mennesker av en befolkning på 1,6 millioner er i dag hiv–smittet i Botswana, av disse har 100 000 utviklet aids. Men selv om sykdommen allerede har fått alvorlige følger

for mange familier og enkeltpersoner, har vi enda ikke sett de store konsekvensene for landet som helhet (Daily News 30.11.01).

Grunnen til at landet er så hardt rammet, er ironisk nok at den raske økonomiske veksten, store investeringer i infrastruktur, nye jobbmuligheter og økt flytting innenlands sammen har bidratt til spredning av sykdommen (UNDP 2000: VII).

Sykdommen dreper mennesker i sin mest produktive alder, og gjør det veldig sakte. Stadig dårligere helse gjør det vanskelig å opprettholde inntektene, noe som tærer på familiens økonomiske og menneskelige ressurser (UNDP 2000: 2). Det er også sannsynlig at den økonomiske situasjonen for mange familier vil forverres fordi den som har forsørgeransvaret dør av aids. Inntektsfordelingen vil også kunne bli verre (UNDP 2000: 1).⁷⁰ Kvinner er ofte hardest rammet. De må både takle sin egen sykdom og ta seg av andre syke familiemedlemmer (UNDP 2000: 2).

Også på arbeidsplassen vil en merke virkningene av hiv/aids-epidemien. En rapport fra Tsa Badiri Consultancy (2001: 39) viser at den viktigste årsaken til utskifting av arbeidsstokken i offentlig sektor i Botswana er dødsfall (40 prosent). Dette gjelder spesielt de laveste stillingene. Beregninger viser at innen 2005 vil Botswana ha mistet 17 prosent av sin arbeidsstyrke på grunn av aids (UNAIDS 2002b: 2). Direkte kostnader vil oppstå på grunn av behovet for konstant nyrekruttering og opplæring av nye arbeidstakere for å erstatte de en mister, og på grunn av økt bruk av goder som helsetjenester og pensjon ved sykdom eller død. I tillegg får bedriftene indirekte kostnader på grunn av økt sykdomsfravær eller fravær for deltakelse i begravelser. Arbeidstakerne kan også bli mindre produktive på grunn av fysiske plager eller psykisk stress, og det kan oppstå spenninger på arbeidsplassen fordi ledelsen ikke klarer å håndtere utfordringene som oppstår på grunn av hiv/aids (BNPC/FAFO kommer: 43).⁷¹

Også nasjonen som helhet kan bli rammet av sykdommen. Dette gjelder økt belastning på de offentlige helsebudsjettene, men også økte kostnader fordi staten er en stor arbeidsgiver og også mange offentlig ansatte vil bli syke. I tillegg kan den høye andelen hiv-smittede i befolkningen føre til at færre bedrifter ønsker å investere i landet fordi utsiktene til profitt blir lavere med økte kostnader (Elgsaas 2000: 39ff).

Det er anslått at innen 2015 vil økonomien til Botswana vokse 2,5 prosent mindre enn dersom epidemien ikke hadde eksistert (UNDP 2002b: 2).

* * *

Vi har nå fått et bilde på utbredelsen og virkningen av hiv/aids – epidemien, spesielt i Botswana. Sykdommen påvirker situasjonen for den enkelte, familien og arbeidsplassen, i tillegg til landet som helhet. I neste delkapittel skal vi se hvordan effektene av hiv/aids–epidemien kan bli påvirket av økonomisk liberalisering.

4.4.2 Hiv/aids og økonomisk liberalisering

Virkninger på effektene av hiv/aids–epidemien handler om hvordan de politiske og økonomiske effektene av den økonomiske liberaliseringen påvirker de som er rammet av sykdommen, og de som står i fare for å bli rammet av den.

La oss først se på det nasjonale arbeidslivsregimet. Et sentralt moment i en prosess med økonomisk liberalisering er nedskjæringer i offentlige utgifter (Beckman og Sachikonye 1998: 9). Kutt i helsetjenester, eller økte egenandeler på helsetjenester, kan dermed gi et dårligere tilbud til hiv–smittede eller aidssyke. Virkningen av hiv/aids–epidemien kan også forsterkes ytterligere ved at kutt i helsesektoren kommer på et tidspunkt hvor det egentlig er behov for en ekstra innsats, også når det gjelder forebygging. Kanskje vil dette særlig gå ut over kvinner, som ofte får økt arbeidsbyrde når det offentlige velferdstilbudet blir dårligere (Mihyo og Schiphorst 1995: 183).

Når det gjelder det lokale arbeidslivsregimet vil sannsynligvis hiv/aids–epidemien også ha stor innvirkning på arbeidsplassen. Vi så i kapittel 4.1 at det lokale arbeidslivsregimet består av institusjonene, reglene og praksisen som regulerer forholdet mellom arbeidsgiver og arbeidstaker. I tillegg til dette har firma ofte utarbeidet egne bedriftsregler som arbeidstakerne er forventet å følge, for eksempel når det gjelder opplæring eller helseordninger (Andræ og Beckman 1998: 23). Det kan hende sykdommen har gjort at arbeidsgiverne ser større nytte av å forebygge mer, og satse på å beholde arbeidstakerne lengst mulig i den situasjonen som er. I en situasjon med økonomisk liberalisering og dermed økt konkurranse vil også arbeidsgiverne ha

interesse av å gjøre sitt for å motvirke de negative effektene epidemien kan ha på produktiviteten.

Et annet aspekt ved det lokale arbeidslivsregimet er at arbeidstakere som får lavere lønn kan bli mer avhengig av andre inntekter, og kan forsøke å spe på med ekstrasjobber i den uformelle sektor. Men siden inntektene i uformell sektor er avhengig av at lønnsarbeidere kan kjøpe tjenester der, vil reduserte lønninger i formell sektor også redusere inntektsmulighetene i uformell sektor (Munck 1998: 61). For noen kan derfor fattigdom tvinge dem til å delta i seksuelle bytteforhold for å forsørge seg selv eller familien. Økende kommersielt sex-arbeid er tett knyttet til økende risiko for hiv-smitte (Collins og Rau 2000: 8). Kvinner eller menn som velger prostitusjon for å erstatte tapte inntekter utsettes for en stor helserisiko (Mihyo og Schiphorst 1995: 192). Sex-salg som skyldes fattigdom er ikke nødvendigvis vedvarende prostitusjon over lengre tid, men kan være enkeltepisoder for å møte umiddelbare økonomiske utgifter, for eksempel til å betale skolepenger. Men sex-arbeid som skyldes fattigdom er ofte enda mer risikabelt, fordi det er vanskeligere å stille krav om sikker sex (Collins og Rau 2000: 14).

* * *

Vi har sett at den økonomiske liberaliseringen kan påvirke effektene av hiv/aids-epidemien på flere områder. Vi vil ha indikatorer på hvordan effektene av hiv/aids-epidemien er påvirket av den økonomiske liberaliseringen i Botswana. Da må vi undersøke:

- a) Har det blitt dårligere tilgang på helsetjenester?
- b) Er det blitt bedre helseordninger på arbeidsplassen?
- c) Er det blitt økt risikoatferd når det gjelder hiv/aids?

I neste delkapittel summerer vi opp de operasjonelle spørsmålene fra kapittel 4.

4.5 Operasjonelle spørsmål

I kapittel 4.1 til 4.4 har vi gått igjennom de fire nøkkelspørsmålene som skal bidra til å belyse problemstillingen om hvordan globaliseringen og den økonomiske liberaliseringen i Botswana har påvirket fagforeningenes stilling og arbeidstakernes

situasjon på arbeidsmarkedet. På bakgrunn av teorigjennomgangen har vi kommet fram til følgende operasjonelle spørsmål som vi skal finne svar på i analysen:

Tabell 4-6: Operasjonelle spørsmål

1. Vi vil ha indikatorer på om arbeidstakernes situasjon på arbeidsplassen er blitt bedre eller verre som følge av den økonomiske liberaliseringen i Botswana. Da må vi undersøke
<ul style="list-style-type: none"> a. Har lønningene fått redusert verdi? b. Er arbeidskravene blitt tøffere for å øke produktiviteten? c. Er arbeidstiden blitt lengre? d. Er det blitt mer autoritære former for disiplin fra ledelsens side på arbeidsplassen? e. Er det opprettet <i>export processing zones</i>?
2. Vi vil ha indikatorer på om fagforeningene i Botswana har fått svekket eller styrket sin makt i arbeidsmarkedet gjennom den økonomiske liberaliseringen. Da må vi undersøke
<ul style="list-style-type: none"> a. Er arbeidslivslovgivningen endret for å svekke fagforeningenes innflytelse? b. Er medlemsgrunnlaget svekket gjennom privatisering og oppsigelser, en næringspolitikk rettet mot småbedrifter eller økt desentralisering av produksjonen? c. Er de kollektive forhandlingene undergravet gjennom lavere pengeverdi eller inflasjon? d. Er det blitt mer komplekse produksjonsprosesser?
3. Vi vil ha indikatorer på om fagforeningene i Botswana har fått svekket eller styrket sin politiske makt gjennom den økonomiske liberaliseringen. Da må vi undersøke
<ul style="list-style-type: none"> a. Har fagforeningene inngått et tettere samarbeid med et eller flere politiske partier? b. Har fagforeningene fått større innflytelse i konkrete politiske saker? c. Har fagforeningene engasjert seg mer i bredere politiske spørsmål? d. Har fagforeningene inngått allianser med andre organisasjoner?
4. Vi vil ha indikatorer på hvordan effektene av hiv/aids – epidemien er påvirket av den økonomiske liberaliseringen i Botswana. Da må vi undersøke
<ul style="list-style-type: none"> a. Har det blitt dårligere tilgang på helsetjenester? b. Er det blitt bedre helseordninger på arbeidsplassen? c. Er det blitt økt risikoatferd når det gjelder hiv/aids?

5. Fagforeninger, arbeidstakere og økonomisk liberalisering i Botswana

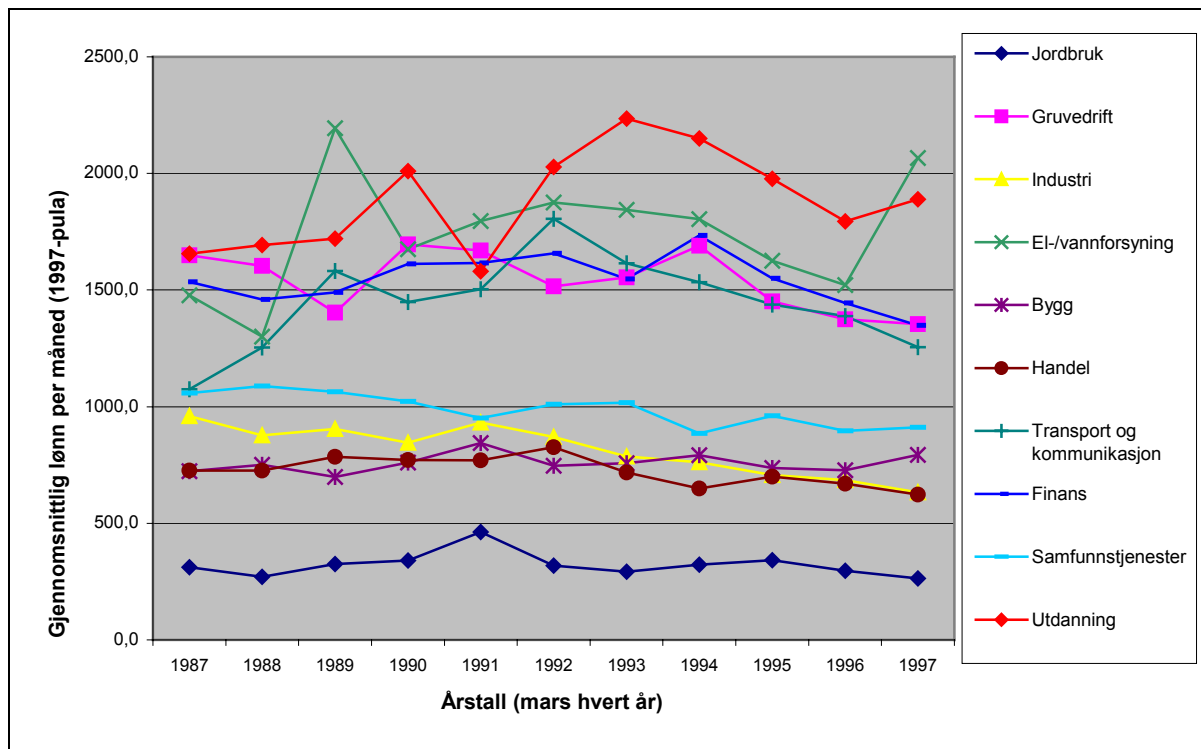
I forrige hovedkapittel så vi på teorien om *labour regimes* og på hvilken måte den kunne brukes til å studere forholdene på arbeidsmarkedet. Nå skal vi bruke det vi kom fram til der for å undersøke hvordan fagforeningenes stilling og arbeidstakernes situasjon i Botswana blir påvirket av økonomisk liberalisering. Vi ser først på arbeidstakernes situasjon på arbeidsplassen.

5.1 Er arbeidstakernes situasjon på arbeidsplassen blitt bedre eller verre som et resultat av økonomisk liberalisering?

I dette kapittelet skal vi undersøke om den økonomiske liberaliseringen har ført til at arbeidstakernes situasjon på arbeidsplassen har blitt bedre eller verre i Botswana. For å undersøke dette bruker vi de fem operasjonelle spørsmålene vi kom fram til i kapittel 4.1. Først ser vi på utviklingen i lønningene.

5.1.1 Har lønningene fått redusert verdi?

For å undersøke om lønningene i Botswana har fått redusert verdi, må vi studere statistikk over lønnsutviklingen. Det er imidlertid ikke nok å se på utviklingen i de nominelle lønningene. Vi må også studere utviklingen i lønningenes verdi. Det vil si at vi må undersøke reallønnsutviklingen, altså lønnsutviklingen korrigert for inflasjonen. På neste side ser vi en oversikt over lønnsutviklingen i en rekke sektorer fra 1987 til 1997, korrigert for inflasjonen.



Figur 5-1: Lønnsutvikling i ulike sektorer 1987 - 1997, inflasjonsjustert (1997-Pula)

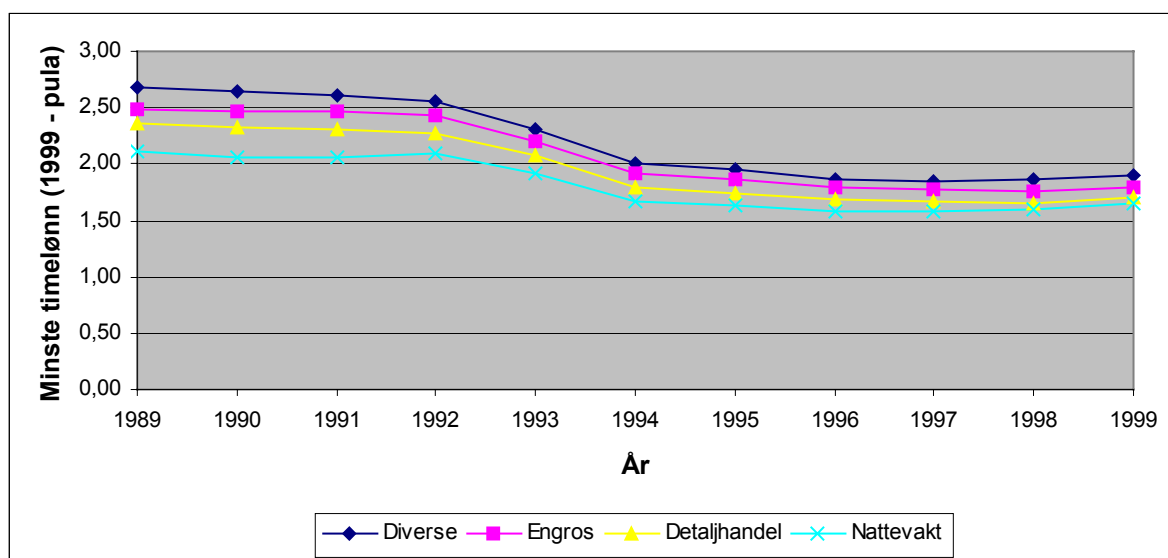
Kilde: CSO 1994: 20, tabell 1.6; CSO 1998: 28, tabell 3.3; CSO 2000: 76, tabell 2.3.1. Egne beregninger.

Figuren viser at jordbrukssektoren, handelsnæringen, industrien, samfunnstjenester, gruvesektoren samt finansnæringen har hatt reallønnsnedgang fra 1987 til 1997. I for eksempel gruvesektoren er gjennomsnittslønningene redusert fra P 1650 i 1987 til P 1354 i 1997, mens i industrisektoren er månedslønnen redusert fra P 960 til P 633. Figuren viser også at fire av ti sektorer har hatt reallønnsvekst. Innenfor for eksempel bygg har gjennomsnittslønningene økt fra P 723 i 1987 til P 794 i 1997, mens transportsektoren har økt lønningene fra P 1075 i 1987 til P 1255 i 1997.

Statistikken viser altså reallønnsnedgang for seks av ti sektorer i perioden 1987–1997. I disse sektorene er verdien av lønningene redusert for arbeidstakerne.

For å få et bredere grunnlag å vurdere dette på, kan vi også undersøke utviklingen i minstelønnssatsene, som i Botswana blir fastsatt etter anbefalinger fra det tidligere omtalte *Minimum Wages Advisory Board*. Deres anbefalinger er nettopp basert på blant annet konsumprisindeksen, så en skulle derfor forvente at minstelønnssatsene

holdt tritt med inflasjonen. Tabellen under viser utviklingen i minimumslønningene for ulike sektorer fra 1989 til 1999, korrigert for inflasjonen.



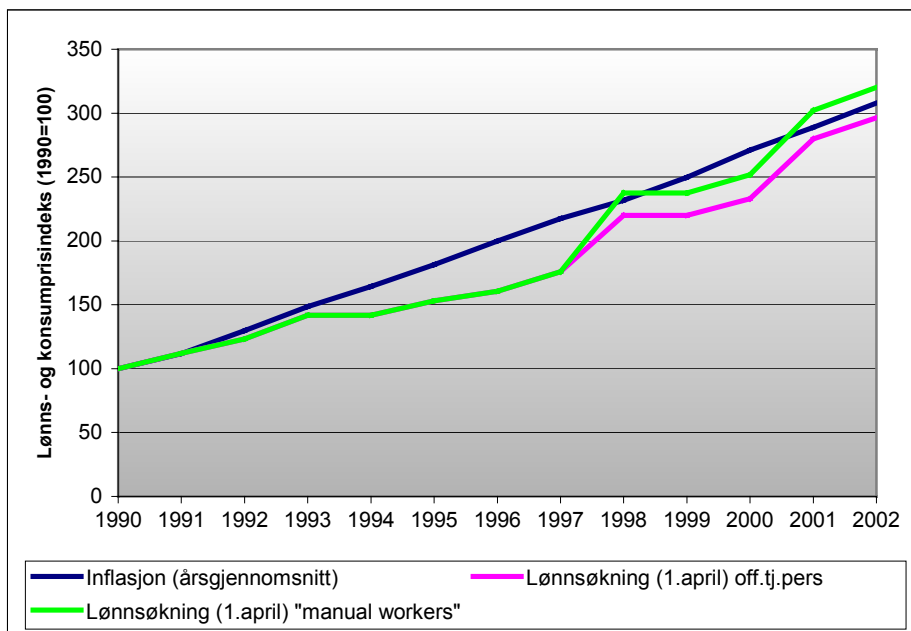
Figur 5-2: Utviklingen i minimumslønningene (1999-pula)

"Diverse" er: industri/verksted, bygg, gruvedrift, hotell/restaurant og transport.

Kilde: Republic of Botswana 1995: 55, tabell 5 (o); CSO 1998: 30, tabell 3.4; Republic of Botswana 1999b: 28, tabell 4 (q). Egne beregninger.

Vi ser av figuren at det har vært en reallønnsnedgang i alle sektorer når det gjelder minstelønn. I 1989 var minste timelønn i for eksempel hotell og restaurant – bransjen P 2,69 i timen, mens den i 1999 var sunket til P 1,90 i timen. Ifølge Harvey og Lewis (1990: 299) økte minimumslønningene reelt med 50 prosent fra 1972 til 1985. Men helt siden 1988 har økningen i minimumslønningene ikke klart å holde tritt med inflasjonen, og ifølge Cooper (1999: 90) var de i 1994 redusert til 1972 – nivå.

Siden offentlig sektor har spilt en så viktig rolle i å bestemme lønnsutviklingen i Botswana, vil det også være interessant å se spesielt på lønnsutviklingen der. På neste side ser vi en tabell over lønnsutviklingen i offentlig sektor det siste tiåret, sammenlignet med inflasjonen.



Figur 5-3: Lønnsutvikling i offentlig sektor, sammenlignet med inflasjonen (1990 = 100)

Inflasjonen for 2002 er satt lik 2001. Det var ingen lønnsøkning fra april 1991, men fra september 1990. I 1993 fikk de laveste nivåene 23 prosent økning. Dette framgår ikke av figuren.

Kilde: Cooper 1999: 94; CSO 2000: 55; Daily News 8.02.00; Budget Speech 2002. Egne beregninger.

Figuren viser at heller ikke i offentlig sektor har lønningene klart å holde tritt med inflasjonen. Unntaket her er i 1998, da "manual workers" fikk 35 prosent lønnsøkning mens de offentlige tjenestepersonene fikk 25 prosent, noe som har gjort at den førstnevnte gruppen arbeidstakere i 1998 og etter 2001 har holdt seg over inflasjonen.

* * *

Denne gjennomgangen har vist at lønningenes verdi i Botswana er redusert i seks av ti næringer, verdien av minstelønningene er redusert, og verdien av lønningene til offentlige tjenestepersoner er også redusert. Vi kan derfor konkludere med at mange arbeidstakere har opplevd at lønningene deres har fått redusert verdi, selv om dette ikke har vært tilfelle for alle. I neste delkapittel undersøker vi om arbeidskravene på arbeidsplassen er blitt tøffere.

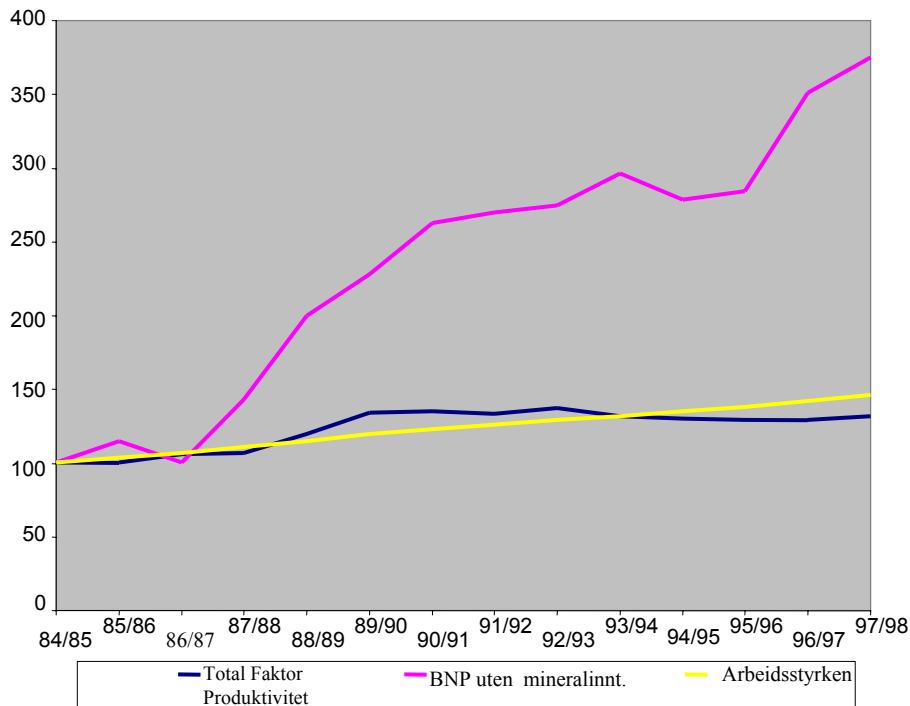
5.1.2 Er arbeidskravene blitt tøffere for å øke produktiviteten?

Det er vanskelig å studere om arbeidskravene for arbeidstakerne er blitt tøffere, uten å undersøke noen konkrete arbeidsplasser. Men som vi så i kapittel 3 har jeg ikke hatt

ressurser til å gjøre dette. En indikator vi kan bruke er imidlertid om det har skjedd produktivitetsforbedringer i arbeidslivet i Botswana. Svakheten med å bruke slike tall er at de også fanger opp økt produktivitet som er et resultat av samarbeid med de ansatte, og dermed ikke representerer ”tøffere arbeidskrav”. Vi kan likevel bruke dette som en pekepinn på om kravene er blitt tøffere.

Jamfør kapittel 2.4 har myndighetene i Botswana lenge varslet at de vil legge opp til en politikk for å øke arbeidstakernes produktivitet. Et virkemiddel for å få fortgang i utviklingen har vært opprettelsen i 1994 av det halvstatlige organet *Botswana National Productivity Centre* (BNPC), som driver med opplærings- og utviklingsprogrammer, med mål om å øke produktiviteten i offentlig og privat sektor i Botswana (Cooper 1999: 153).

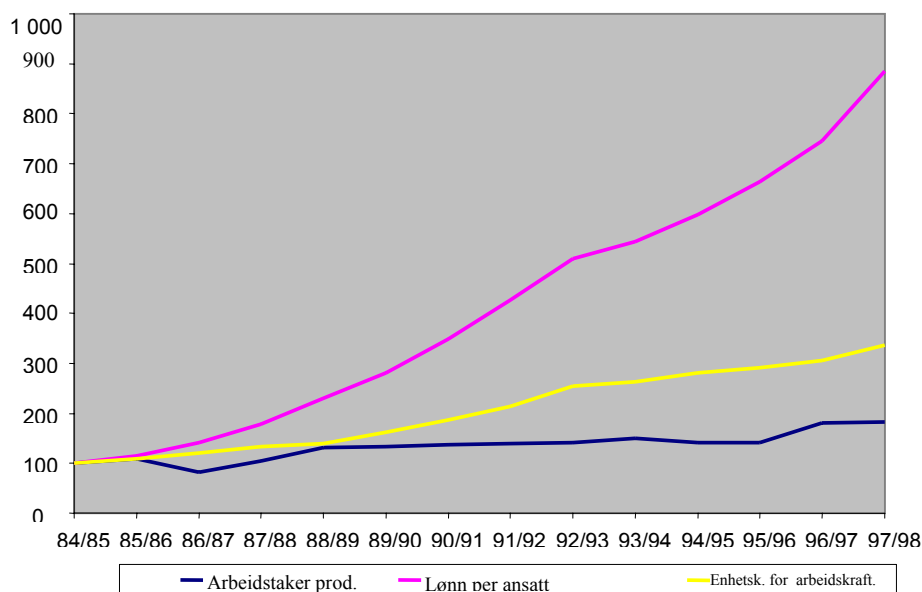
Spørsmålet er om disse målsettingene har ført til noen resultater. Makroøkonomiske tall for Botswana indikerer nettopp at den økonomiske veksten ikke er fulgt av en produktivitetsvekst (BNPC/FAFO kommer: 1). Produktivitet kan defineres som produktmengde per enhet innsats av en produksjonsfaktor (Caplex 2002d). Økt produktivitet innebærer dermed at produktmengden per enhet produksjonsfaktor øker. En måte å måle utviklingen i produktiviteten på er å bruke Total Faktor Produktivitet (TFP). TFP fanger opp effektene av kvalitative forbedringer som gir rom for å øke produktmengden uten å øke innsatsen av produksjonsfaktorer. Den reflekterer de kombinerte effektene av tekniske framskritt, forbedringer i arbeidsstyrken, forbedringer i ledelsespraksis og stordriftsfordeler (BNPC/FAFO (kommer): 5). Figuren på neste side viser forholdet mellom økonomisk vekst og TFP i Botswana. Grafen tyder på at mens BNP unntatt mineralinntektene viste en oppadgående trend fra 1986 til 1997, var TFP så godt som uendret (BNPC/FAFO kommer: 20).



Figur 5-4: Økonomisk vekst og total faktor produktivitet i Botswana: 1984-1997 (Indeks: 1984/85=100)

Kilde: BNPC/FAFO (kommer): 20, figur 9)

Dette viser altså at det ikke har vært noen produktivitetsforbedringer i særlig grad i Botswana. Det vi er mest interessert i er imidlertid produktivitetsforbedringer knyttet til selve arbeidsstyrken. Under ser vi en figur som sammenligner utviklingen i arbeidstakerproduktivitet og enhetskostnad for arbeidskraften i Botswana.



Figur 5-5: Arbeidstakerproduktivitet og enhetskostnad for arbeidskraften i Botswana, 1984-1998

Kilde: BNPC/FAFO (kommer): 21, figur 10.

Lønn per ansatt måler gjennomsnittlig lønn og er beregnet ved å dele totale lønnsutgifter på antall ansatte. Enhetskostnaden for arbeidskraften er definert som arbeidskostnaden ved å produsere en enhet, og er målt ved å dele totale lønnsutgifter på total produksjon (BNPC/FAFO kommer: 21). Figuren viser at arbeidstakerproduktiviteten i Botswana har vokst saktere enn lønn per ansatt og enhetskostnaden for arbeidskraften. Målet for et produktivt land er at arbeidstakerproduktiviteten vokser mer enn lønn per ansatt, slik at både enhetskostnaden for arbeidskraften og inflasjonen reduseres (BNPC/FAFO kommer: 21).

* * *

Dataene vi har kan tyde på at det ikke har vært særlig økning i produktiviteten i Botswana, og at vi dermed ikke har funnet noe tegn på tøffere arbeidskrav overfor arbeidstakerne. Men siden vi ikke har undersøkt situasjonen på noen arbeidsplasser, må vi være forsiktige med å trekke for bastante konklusjoner. I neste delkapittel ser vi på om arbeidstiden er blitt lengre i Botswana.

5.1.3 Er arbeidstiden blitt lengre?

For å finne ut om arbeidstakere i Botswana har fått økt arbeidstid, må vi undersøke statistikk for arbeidstid, og se om det har vært noen endring. Under ser vi en statistikk over gjennomsnittlig antall arbeidstimer per uke i ulike næringer i 1993 og 1996.

Tabell 5-1: Gjennomsnittlig arbeidstimer per uke etter næring: 1993 og 1996

NÆRING	Antall timer		Endring i timer
	Mars 1993	Mars 1996	
Landbruk	56	46	-10
Gruvedrift	48	46	-2
Industri	42	44	+2
Vann	40	40	0
Bygg og anlegg	46	44	-2
Engroshandel	51	48	-3
Transport	45	42	-3
Forretning	42	42	0
Salg	45	45	0

Kilde: CSO 1999: 26, tabell 26 og 30, tabell 30.

Denne offisielle statistikken over arbeidstid viser nedgang i arbeidstid i 5 næringer og uendret arbeidstid i 3 næringer på disse tre årene. Bare industrien har fått økt gjennomsnittlig antall arbeidstimer i uka, med 2 timer. Dette kan dermed tyde på at det

bare er industriarbeidere som har fått lengre arbeidstid i Botswana, ut fra tilgjengelig statistikk.

Det kan likevel være en svakhet at slik gjennomsnittsstatistikk ikke fanger opp endringer på enkeltbedrifter. For eksempel viser statistikken at arbeidstiden innenfor gruvenæringen er redusert. Men i gruvene i Jwaneng, som ble åpnet i 1997, ble produksjonen økt fra seksdagersuke til sjudagersuke, på tross av tidligere protester fra fagforeningene (Africa South of the Sahara 2002: 81). Vår siste statistikk er imidlertid fra 1996, så denne endringen ville uansett ikke blitt tatt med i beregningen.

Det har også vært en liten økning av arbeidstiden i offentlig sektor, som ikke kommer fram av statistikken i tabell 5-1. Den tidligere omtalte rapporten fra Tsa Badiri Consultancy (2001: 2) foreslo å øke arbeidstiden for offentlig ansatte fra 7,75 timer til 8 timer daglig, på linje med normalarbeidsdagen for kontorarbeidere i privat sektor.⁷² Dette ble iverksatt fra 1. juli 2001.⁷³ Manual Workers Union (2002 [intervju]) protesterte på dette, fordi arbeidstiden var fastsatt gjennom forhandlinger i en avtale fra 1978, og kunne derfor ikke omgjøres uten forhandlinger. De fant fram dokumentasjon fra avtalen, og truet med rettssak. I desember 2001 gikk regjeringen tilbake på saken, og gjeninnførte 7,75 timers arbeidsdag for "manual workers". Staten måtte også betale tilbake 15 minutter overtid hver dag for det halve året som var gått. De som er offentlige tjenestepersoner må fortsatt arbeide 8-timersdag.⁷⁴

Så langt har vi sett at statistikken indikerer økt arbeidstid innenfor industrien og offentlig sektor. Jamfør kapittel 4.2.1 er det *Employment Act* som regulerer normal arbeidstid i Botswana. Når det gjelder mulighetene arbeidsgiverne har til å endre arbeidstiden i tråd med etterspørselen, viser en undersøkelse blant arbeidsgivere i ulike land i regionen at Botswana befinner seg i øvre sjikt. Det vil si at arbeidsgiverne i Botswana ifølge denne undersøkelsen mener det er relativt lett å tilpasse arbeidstiden etter endringer i etterspørselen. På neste side er en tabell som viser dette.

Tabell 5-2: Synet på regulering av arbeidstid

Land	Arbeidslivsreguleringene har rom for tilpasning av arbeidstid for å møte uventede endringer i etterspørselen (1: Svært uenig, 7: Svært enig)
Zambia	5,25
Botswana	4,89
Zimbabwe	4,07
Namibia	3,57
Mocambique	3,41
Sør Afrika	2,69

Kilde: Miller 2000:18.

* * *

Denne gjennomgangen har vist oss at arbeidstiden er økt innenfor industrien og for offentlige tjenstepersoner, og at det også finnes andre enkelttilfeller på at arbeidstiden har økt. I andre næringer har imidlertid gjennomsnittlig arbeidstid hatt en nedgang eller vært uendret. Det er kanskje naturlig at industrien får lengre arbeidstid, fordi dette er av de næringene som har størst sannsynlighet for å bli påvirket av økonomisk liberalisering. Disse bedriftene er jo ofte veldig utsatt for konkurranse utenfra. Myndighetenes forslag om å øke arbeidstiden for offentlig ansatte kan også ses i sammenheng med ønsket om å øke produktiviteten i offentlig sektor. I neste delkapittel ser vi nærmere på om det har blitt mer autoritære former for disiplin på arbeidsplassen.

5.1.4 Er det blitt mer autoritære former for disiplin fra ledelsens side på arbeidsplassen?

Vi så i delkapittel 4.1.3 at den økonomiske liberaliseringen kunne påvirke ledelseskultur gjennom blant annet økt konkurranse og at det kunne gi seg utslag i mer autoritære former for disiplin. For å undersøke om det har blitt mer autoritære former for disiplin fra ledelsens side på arbeidsplassen, kan vi bruke antall registrerte konflikter som en indikator. Siden staten tradisjonelt har vært så involvert i konfliktløsningsmekanismene på arbeidsplassen i Botswana, gir de offisielle statistikkene fortsatt et godt bilde på konfliktnivået.

De siste tilgjengelige statistikkene over konflikter og streiker er fra 1999 (Republic of Botswana 1999). På neste side ser vi en oversikt over antall innmeldte konflikter.

Tabell 5-3: Innmeldte konflikter til district labour officers 1994 - 1999

	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Antall saker	7335	7105	7322	6960	8308	9100
Endring	-	- 3,14 %	+ 3,05 %	- 4,94 %	+ 19,37	+ 9,53 %

Kilde: Republic of Botswana 1995; 1996; 1997; 1998a; 1999. Egne beregninger.

Tabellen viser at det totalt sett har vært en økning i antall konflikter fra 1994 til 1999, men at det både i 1995 og 1997 var en liten nedgang. Vi må imidlertid undersøke om denne økningen i konfliktnivået kun er et resultat av økt sysselsetting. Formell sysselsetting har økt fra om lag 233 000 i 1994, til om lag 256 000 i 1999 (Tørres 1998: 200; Africa South of the Sahara 2002: 83). Dette betyr at økningen i formell sysselsetting er på 9,9 prosent. Økningen i konflikter fra 1994 til 1999 er til sammenlikning på 24 prosent. Dette innebærer at økningen i antall konflikter har vært større enn økningen i sysselsettingen.

Hvis vi ser på statistikken over antall streiker, har de holdt seg noenlunde stabile, selv om omfanget når det gjelder antall arbeidstakere og antall arbeidstimer varierer sterkt. Under ser vi en tabell over registrerte streiker fra 1991 til 1999.

Tabell 5-4: Registrerte streiker i Botswana 1991 - 1999

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Antall streiker	10	*	8	7	10	6	18	30	10
Varighet	*	*	*	*	2 timer til 5 dager	5 timer til 5 dager	2 timer til 4 dager	3 timer til 4 dager	3 timer til 9 dager
Antall arbeids-takere	60 761	1 970	719	1135	2 967	347	1 506	3 282	2 221
Totalt antall arbeids-timer (timer * antall arbeids-takere)	10 693 936	44 244	7 167	3 057 a	77 345	5 760	12 591	37 626,5	80 667

a) På grunn av manglende rapportering for 1994, er dette tallet sannsynligvis for lavt (Republic of Botswana 1995: 4).

Kilde: Republic of Botswana 1995; 1996; Mogalakwe 1996: 23; Republic of Botswana 1997b; 1998a; Tørres 1998: 205; Republic of Botswana 1999.

Tabellen viser at det var registrert 10 streiker både i 1991 og i 1999. Men fordi tallet fra 1991 inkluderer den tidligere omtalte streiken utført av den største fagforeningen, Manual Workers Union, var det totale antallet arbeidstakere over 60 000, mot drøye

2000 i 1999. Vi ser at det særlig i 1997 og 1998 var et stort antall streiker, hvor det i 1998 omfattet over 3000 arbeidstakere, mens det i 1997 bare var 1500.

* * *

Denne gjennomgangen viser at det har vært en viss økning i antallet innmeldte konflikter på bedriftene i Botswana, og økningene har vært større enn veksten i sysselsettingen. Dette kan være en indikator på at det er blitt mer autoritære former for disiplin på arbeidsplassen. Antall streiker har holdt seg relativt stabile, selv om det var store økninger i 1997 og 1998. I neste delkapittel går vi videre til å se på om det er opprettet noen *export processing zones* i Botswana.

5.1.5 Er det opprettet export processing zones?

Som vi var inne på i kapittel 2.4 opprettet myndighetene i Botswana en *export processing zone (epz)* i Selibi Phikwe på slutten av 1980-tallet, noe som skulle gi insentiver til bedriftsetableringer (Cowan 1997: 552).

Det kan imidlertid diskuteres om dette er en epz eller ikke, ifølge Cowan (1997). Selv om pakken til utenlandske investorer er veldig lik den en finner i epz i andre utviklingsland, er Selibi Phikwe Regional Development Project ikke egentlig en slik sone, mener han. For det første, selv om firmaene må etablere seg innenfor bygrensene, er de ikke fysisk atskilt fra resten av landet, som i så mange epz. De har heller ikke fordel av å kunne importere tollfritt, noe som også er vanlig (Cowan 1997: 553). Og siden 1994 mener han fordelene i Selibi Phikwe ikke er særlig forskjellige fra de som finnes i resten av landet (Cowan 1997: 555).

Sonen i Selibi Phikwe har heller ikke formelt sett noen unntak fra arbeidslivslovgivningen. Det hevdes imidlertid fra fagforeningshold at eierne i sonen er svært skeptiske til fagforeninger, og at de stort sett ignorerer lovverket (LO 1997: 10; BFTU 2002a [intervju]). Det vil si at det i praksis er dårligere vilkår for arbeidstakernes rettigheter i Selibi Phikwe, selv om det ikke er det formelt sett ut fra lovgivningen.

Generelt sett viser det seg også at virkningen av insentivene i Selibi Phikwe for å få til bedriftsetableringer ikke har vært særlig langtidsvirkende. En undersøkelse blant

firmaene som har fått spesielle fordeler viser at av 17 undersøkte firma var det bare 5 som varte lenger enn insentivpakken, og 3 av disse la ned virksomheten få år etter (Cowan 1997: 558). Et enkelt eksempel er en klesfabrikk i Selebi Phikwe som hadde fått store fordeler av regjeringen, der eierne i mars 2001 stengte fabrikk uten forvarsel og forlot landet, mens 650 arbeidstakere mistet jobben (Africa Confidential 29.06.2001).

* * *

Denne gjennomgangen har vist at uansett om Selebi Phikwe kalles en epz eller ikke, viser det seg i praksis at arbeidstakerne har problemer med å få oppfylt sine rettigheter på fabrikkene i denne sonen. I tillegg er arbeidsplassene som opprettes i sonen generelt sett av relativt kortvarig karakter, og få bedrifter varer lenger enn insentivpakken fra myndighetene.

5.1.6 Er arbeidstakernes situasjon på arbeidsplassen i Botswana blitt bedre eller verre som følge av økonomisk liberalisering?

Vi har i dette kapittelet forsøkt å undersøke hvorvidt arbeidstakernes situasjon på arbeidsplassen er blitt bedre eller verre som følge av den økonomiske liberaliseringen. Vi så at mange arbeidstakere har opplevd at lønningene deres har fått redusert verdi. Dette gjaldt seks av ti undersøkte sektorer fra 1987 til 1997, minstelønningene for alle sektorer og lønningene for offentlige tjenestepersoner. Når det gjaldt tøffere arbeidskrav for å øke produktiviteten så vi at det var gitt signaler om økte produktivitetskrav, men at dette så langt ikke hadde gitt seg utslag i særlig økt arbeidstakerproduktivitet. Arbeidstiden har vært uendret eller gått ned for de fleste sektorer, men har økt innenfor både industrien og offentlig sektor, og arbeidsgiverne i Botswana gir uttrykk for at det er relativt lett å endre arbeidstiden etter etterspørselen. Det har vært en viss økning i antall innmeldte konflikter på arbeidsplassen, mer enn veksten i formell sysselsetting skulle tilsi, noe som kan ses på som et tegn på mer autoritære former for disiplin. Myndigheten har også opprettet en slags epz, hvor arbeidstakerrettighetene har vist seg vanskeligere å opprettholde, selv om de formelt sett ikke har noe unntak fra arbeidslivslovgivningen.

På bakgrunn av dette kan vi konkludere med at det kan synes som om en del arbeidstakere har fått det verre som følge av den økonomiske liberaliseringen. Det kan særlig se ut som arbeidstakerne i industrien blir rammet, med både lavere lønninger, lengre arbeidstid og vanskeligere kår for arbeidslivslovgivningen i epz. Likevel er det vanskelig å trekke for bastante konklusjoner på dette området, særlig så lenge vi ikke har hatt mulighet til å undersøke noen lokale arbeidsplasser.

I neste kapittel skal vi gå videre og undersøke hvordan fagforeningenes makt i arbeidsmarkedet blir påvirket av den økonomiske liberaliseringen.

5.2 Har fagforeningene fått svekket eller styrket sin makt i arbeidsmarkedet gjennom økonomisk liberalisering?

I dette kapitlet skal vi undersøke hvordan de botswanske fagforeningenes makt i arbeidsmarkedet er påvirket av økonomisk liberalisering. For å gjøre dette skal vi benytte oss av de tre operasjonelle spørsmålene som vi kom fram til i kapittel 4.2. La oss først se på endringer i arbeidslivslovgivningen.

5.2.1 Er arbeidslivslovgivningen endret for å svekke fagforeningenes innflytelse?

Vi hadde i kapittel 4.2 en grundig gjennomgang av arbeidslivslovgivningen i Botswana som gjelder fagforeningene. Der så vi at det var gjort visse endringer i lovgivningen på 1990-tallet. For å vurdere om endringene har svekket eller styrket fagforeningenes makt i arbeidsmarkedet, må vi se nærmere på de enkelte elementene.

De viktigste endringene dreide seg først og fremst om endrede konfliktløsningsmekanismer. Den nye lovgivningen har gjort at staten har trukket seg noe tilbake fra regulering av arbeidsmarkedet, og har ønsket å overlate mer til partene i arbeidslivet.

La oss først se på partenes syn på den endrede rollen til *district labour officers*. BOCCIM mener at *district labour officers* fortsatt har mangelfull opplæring, at de fleste fortsetter å opptre som om de var dommere heller enn meglere, og at de gir motstridende råd når det gjelder arbeidslivslovgivningen. Fra BFTUs side blir det

uttrykt bekymring for at noen av *district labour officers* er bestukket av arbeidsgivere, selv om det ikke er funnet bevis for dette (Briscoe 1997: 27f; BOCCIM 2002 [intervju]). Delvis for å bøte på dette problemet skal det bygges opp et nytt system med en rekke deltidsforhandlere, bestående av representanter fra partene i arbeidslivet, som skal være profesjonelle meglere (Otlhogile 2002 [intervju]). Når det gjelder rollen til *Commissioner of Labour* og hans kontor, blir personalet der ansett for å være mer kompetent og bedre kvalifisert enn distriktsnivået (Briscoe 1997: 28).

Manual Workers Union på sin side er skeptiske til *district labour officers* på et mer prinsipielt grunnlag, og mener endringene som er gjort så langt ikke er tilstrekkelige. De mener fagforeningenes rolle blir undergravet ved at en person som er oppsagt først skal klage til en *district labour officer*. Fagforeningen mener at der det eksisterer kollektive avtaler, bør den oppsagte arbeidstakeren først gå til sin fagforening, som så kan ta saken opp med arbeidsgiver (Manual Workers Union 2002 [intervju]).

I det nye konfliktløsningssystemet er *Permanent Arbitrator* erstattet med *Industrial Court*. Både arbeidsgivere og fagforeninger er i all hovedsak fornøyd med det nye organet, med unntak for noen enkeltmomenter. De som har saker for retten kan selv bestemme hvorvidt de vil ha noen til å representere seg eller om de vil legge fram saken sin selv. Selv om dette er et fleksibelt system, er det av økonomiske grunner vanskeligere for fagforeningene å sikre seg eksperthjelp til å støtte sine argumenter enn for arbeidsgiverne. En gjennomgang av de første 150 sakene som har vært oppe for *Industrial Court* viser at arbeidstakere (eller fagforeninger) var representert av noen i 30 prosent av sakene, mens arbeidsgiverne var representert i 55 prosent av de samme sakene (Briscoe 1997: 30). BFTU mener regelen gir arbeidsgivere, som har råd til representasjon, et overtak i forhold til arbeidstakere, og har derfor foreslått at den som ikke har mulighet til å være representert av noen, må ha rett til å bestemme hvorvidt den andre parten kan det (Briscoe 1997: 30).⁷⁵

Det viser seg imidlertid at rettsavgjørelsene stort sett har støtte både fra arbeidsgiverrepresentantene og fagforeningsrepresentantene. Jamfør delkapittel 4.2.1 sitter dommeren alene i saker som handler om *matter of law*, og sammen med to meddommere fra partene i arbeidslivet i saker som handler om *matter of facts*. Av de

150 første sakene satt dommeren med meddommere i 91 tilfeller. I bare tre av disse sakene klarte de ikke å oppnå en enstemmig konklusjon (Briscoe 1997: 34). Partene selv mener også at ordningen med meddommere fungerer relativt godt (BFTU 2002 [intervju]; BOCCIM 2002 [intervju]). Imidlertid mener BFTU at det er et problem at arbeidsgiverne ikke gir meddommere fra fagbevegelsen fri til å forberede seg, selv om de får fri til å delta i retten (BFTU 2002a [intervju]).

Det viser seg også at avgjørelser i *Industrial Court* bidrar til å stadfeste bestemmelsene i arbeidslivslovgivningen som beskytter arbeidstakerne (Molatlhegi 2002 [intervju]). En gjennomgang av saker ført for *Industrial Court* i 2000 og 2001 viser for eksempel at i de tilfeller hvor arbeidstakerne ikke har fått betalt overtidslønn i tråd med lovgivningen, blir arbeidsgiver dømt til å betale skyldig lønn for timer arbeidet utover den lovbestemte normalarbeidsdagen (Briscoe 2000; Briscoe 2001).

Som vi så i delkapittel 4.2.2 er det også foretatt endringer i loven som handler om fagforeningenes arbeidsvilkår. Blant annet kan arbeidsministeren ikke lenger sende en representant til fagforeningsmøtene og fagforeningene kan motta internasjonal støtte til transport eller utdanning uten godkjenning fra arbeidsministeren. For den enkelte arbeidstaker er lovgivningen forbedret ved at bestemmelsene om oppsigelser på grunn av tjenesteforsømmelse er presisert, samt at de som blir oppsagt får være medlem i fagforeningen så lenge saken deres er til behandling. Dette er eksempler på lovendringer på 1990-tallet som har vært positive for fagforeningene.

På den annen side begrenses fagforeningenes handlingsrom av at arbeidsministeren stadig erklærer flere sektorer som essensielle tjenester, og dermed tar fra dem muligheten til lovlig streik. Så sent som i 1999 ble banktjenester erklært som essensiell tjeneste (Central Bank Union 2002 [intervju]).

Manual Workers Union har også opplevd at myndighetene har forsøkt å ta fra dem retten til å være en fagforening. Til forskjell fra de som er betegnet som offentlige tjenestepersoner har ”manual workers” i offentlig sektor hele tiden hatt lov til å organisere seg i en fagforening og forhandle med myndighetene. Etter den tidligere omtalte store streiken i 1991 foreslo regjeringen å omdefinere disse arbeidstakernes

arbeidsbetingelser, og dermed ta fra dem retten til å ha en fagforening. Manual Workers Union satte i gang mange aksjoner over hele landet for å protestere mot dette. Innen juni 1993 var det bare 1076 arbeidstakere som hadde gått over til de nye betingelsene. I september 1996 var tallet vokst til 8138, men dette var inkludert de som ble ansatt etter at den nye politikken var iverksatt. Fagforeningen motarbeidet fortsatt politikken, og til slutt ga regjeringen opp og omgjorde sin beslutning (Cooper 1999: 149ff; Manual Workers Union 2002 [intervju]).

Det er også varslet ytterligere endringer i arbeidslivslovene i Botswana, som følge av at regjeringen i 1997 ratifiserte 9 ILO-konvensjoner. Blant disse var de fire kjernekonvensjonene om retten til å organisere seg (konvensjon nr 87), retten til å forhandle (nr 98), retten til å forhandle i offentlig sektor (nr 151) og konvensjonen om trepartskonsultasjoner (nr 144) (Tørres 1998: 87). Det har en stund pågått et arbeid for å implementere konvensjonene i arbeidslivslovgivningen i Botswana.⁷⁶ Lovendringene er nå ferdig diskutert i *Labour Advisory Board*, og det var ventet at regjeringen ville fremme lovendringsforslag for parlamentet i junisesjonen 2002 (BOCCIM 2002 [intervju]; Commissioner of Labour 2002 [intervju]; Otlhogile 2002 [intervju]). Dette har imidlertid ikke skjedd, og lovendringen er nå utsatt til november 2002 eller mars 2003 (Friedrich Ebert Stiftung 2002 [e-post]).

Implementeringen av konvensjon nr 151, som slår fast offentlig ansattes rett til fagorganisering, er særlig viktig for BCSA. I en presseomtale i avisa *Gazette* 26. november 1997 sa daværende arbeidsminister Bahiti Temane at dette ville innebære at offentlige tjenstepersoner skulle få rett til å organisere seg i fagforeninger, og til å forhandle med arbeidsgiver. De ville også få rett til å streike, med unntak av de som arbeider innenfor essensielle tjenester (Briscoe 1998: 1).⁷⁷

* * *

Denne gjennomgangen viser at både arbeidsgivere og fagforeningene i Botswana er relativt fornøyde med endringene som er gjort i lovgivningen. Blant annet er det lettet noe på kontrollen av fagforeningene. Men praktiseringen av lovverket, samt ordningen med "essensielle tjenester", gjør at fagforeningene likevel har begrensninger på sitt virke. Vi så også i delkapittel 5.1.5 at arbeidslivslovgivningen i praksis ikke fungerer i

epz. Myndighetene har også forsøkt å stramme inn på rettighetene til en av de mest fungerende fagforeningene; Manual Workers Union.

Fagbevegelsen ønsker også ytterligere endringer i konfliktløsningsmekanismene, noe som hovedsakelig skyldes at de har færre ressurser enn arbeidsgiverorganisasjonen. Det kan se ut som om fagforeningenes svake ressurser i utgangspunktet har gjort at de har problemer med å ta i bruk mulighetene som det nye systemet har skapt. Vi kan blant annet nevne at de mener den urepresenterte part bør få bestemme om den andre kan være representert, samt at meddommere bør få fri fra arbeidsgiver for å forberede sakene som skal opp i *Industrial Court*. Dessuten gjør ordningen med *district labour officers* at staten fortsatt tar på seg oppgaver som det egentlig er mest naturlig at fagforeningene ivaretar. De varslede endringene etter ratifiseringen av ILO-konvensjonene kan virke positive for fagforeningene, men implementeringen har trukket ut.

Dette viser at de endringene i lovgivningen som er gjennomført stort sett har vært positive for fagforeningene, selv om de i mange tilfeller ikke har gått langt nok og fagforeningene har hatt for lite ressurser til å ta i bruk de nye mulighetene. I neste delkapittel skal vi se nærmere på om fagforeningenes medlemsgrunnlag er svekket av den økonomiske liberaliseringen.

5.2.2 Er medlemsgrunnlaget til fagforeningene svekket gjennom privatisering og oppsigelser, en næringspolitikk rettet mot småbedrifter eller økt desentralisering av produksjonen?

Som vi så i kapittel 2.1 er det vanskelig å slå fast nøyaktige medlemstall for fagforeningene. Likevel kan tallene vi har tyde på at fagforeningene har hatt relativt stabile medlemstall i Botswana. Dette har imidlertid vært en periode hvor det har vært en kraftig vekst i den formelle sysselsettingen, og som likevel ikke har gitt seg utslag i økt medlemstall for fagforeningene. Det betyr at det er mulig at den relative medlemsandelen har gått ned. Dette må vi imidlertid undersøke nærmere. La oss først se på situasjonen når det gjelder privatisering og oppsigelser.

Privatisering og oppsigelser i Botswana

I kapittel 2.4 om økonomisk liberalisering i Botswana så vi at myndighetene har lansert en politikk for privatisering av offentlige bedrifter og oppgaver. Manual Workers Union, som organiserer offentlig ansatte av ”industriarbeiderklassen”, har vært skeptiske til privatiseringsprosessen, fordi de frykter at dette vil føre til tap av arbeidsplasser og økt arbeidsledighet (Mmegi 25 – 31.05.2001; BFTU 2002a [intervju]; Manual Workers Union 2002 [intervju]).

Det har imidlertid skjedd lite konkret på dette området i Botswana, annet enn at det er opprettet et organ som har ansvaret for privatiseringen og at det statlige telefonselskapet har fått konkurranse fra to private mobilselskaper. Economist Intelligence Unit (2002: 9) skriver i sin landrapport om Botswana i 2002 at:

“The new privatisation agency has yet to become fully operational and is unlikely to move quickly to put a privatisation programme in place.”

Dette henger trolig sammen med manglende press fra strukturtilpasningsprogrammer, og det faktum at disse bedriftene hittil ikke har vært en stor byrde for de offentlige budsjettene (Edge og Lekorwe 1998: 229f). Derfor kan vi konkludere med at i alle fall foreløpig har ikke fagforeningenes medlemsgrunnlag blitt svekket på grunn av privatisering.

Når det gjelder oppsigelser er det imidlertid en rekke bransjer som har gjennomgått innskrenkninger i arbeidsstokken. I 1992 ble for eksempel sysselsettingen i formell sektor redusert for første gang siden 1972 som et resultat av en nedgang i den økonomiske aktiviteten og vidtrekkende innskrenkninger, særlig i byggesektoren og tekstilbransjen. På neste side kan vi se en tabell over innrapporterte innskrenkninger på 1990-tallet.

Tabell 5-5: Rapporterte innskrenkninger etter industri 1995 – 1999

Sektor	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	totalt
Fabrikkindustri	129	3184	918	1139	1139	1487	171	1069	842	10078
Gruvedrift, bygg og anlegg a)	943	2021	1690	1869	1337	1064	1746	1394	1957	14021
Hotell og restaurant	26	12	40	95	206	63	59	21	-	522
Garasje, motorhandel og veitransport	-	-	-	54	854	54	17	5	7	991
Engros og detaljhandel	33	13	54	104	215	286	69	70	151	995
TOTALT	1131	5230	2702	3261	3751	2954	2062	2559	2957	26607

a) Fra 1991 til 1995 ble det skilt mellom gruvedrift og bygg/anlegg i statistikken, og disse tallene viser at det er bygg og anlegg som har brorparten av innskrenkningene. Gruvedrift står for bare 317 av oppsigelsene i denne perioden. For resten av perioden har vi ikke tall for gruvedrift alene.

Kilde: Republic of Botswana 1995: 54, tabell 5n; 1999: 27, tabell 4p.

Tabellen viser at i alt 26 607 innskrenkninger ble rapportert inn til *Commissioner of Labour* fra 1991 til 1999. Sektoren med det høyeste antallet er gruvedrift, bygg og anlegg, med fabrikkindustrien som nummer to.

Som vi husker fra kapittel 5.1.4 utgjør den formelle sysselsettingen om lag 256 000 arbeidstakere. Det betyr at det totale antallet arbeidstakere som er oppsagt i perioden utgjør i overkant av 10 prosent av den totale formelle arbeidsstyrken. Her er det også nødvendig å påpeke at innskrenkninger i en industri ikke trenger å bety at det blir færre arbeidsplasser totalt sett, eller at det blir færre arbeidsplasser innenfor denne industrien. Men det betyr i alle fall at arbeidstakerne mister den jobben de har hatt, og må se seg om etter ny jobb. Og selv om lovgivningen er endret slik at arbeidstakere kan beholde fagforeningsmedlemskapet sitt så lenge de har en oppsigelsessak gående, jamfør delkapittel 5.2.1, så har de ikke lov til å være medlemmer i en fagforening dersom de blir arbeidsledige. Dette betyr at fagforeningene må verve nye medlemmer for å erstatte dem de mister på denne måten.

*

*

*

Vi har ikke funnet tegn på at fagforeningenes medlemsgrunnlag er undergravet av privatisering, fordi myndighetene så langt ikke har gjennomført privatisering av offentlige selskaper eller tjenester. Statistikken kan tyde på at fagforeningenes medlemsgrunnlag til en viss grad kan være undergravd på grunn av innskrenkninger, selv om det bare dreier seg om et mindre antall arbeidstakere. Innskrenkningene innenfor noen næringer kan også ha sammenheng med myndighetenes næringslivspolitik, som har gitt bedrifter insentiver i en oppstartsperiode til å ha en stor arbeidsstyrke. Dette kommer vi nærmere inn på i neste underkapittel.

Satsing på småbedrifter i Botswana

Fagforeningene kan også få svekket sitt medlemsgrunnlag som følge av en næringspolitikk rettet mot små og mellomstore bedrifter. Dette er ut fra antakelsen om at det er vanskeligere å rekruttere medlemmer på små bedrifter, både fordi det er vanskeligere å drive effektivt fagforeningsarbeid når medlemsmassen er spredt på mange små arbeidsplasser og fordi det ofte er mer personlige bånd mellom ledelsen og arbeidstakerne. La oss derfor se litt på myndighetenes næringspolitikk i Botswana.

På 1980-tallet satte den botswanske regjeringen igang økonomiske programmer for å øke sysselsettingen gjennom å gi støtte til småbedrifter og mellomstore bedrifter: *Financial Assistance Policy* (FAP) (Danevad 1993: 44ff).⁷⁸ Det var inntektene fra mineralsektoren som gjorde dette mulig (Kaplinsky 1991: 151). Myndighetenes egne tall anslår at rundt 6 250 jobber ble skapt gjennom prosjekter knyttet til FAP, men det er åpenbart vanskelig å måle i hvilken grad det er FAP som skal ha æren for dette (Harvey og Lewis 1990: 176).⁷⁹ Evalueringer viser også at bare 25 prosent av jobbene som ble skapt var nye jobber som ble opprettholdt utover femårsperioden (Nordås mfl. 1998: 10).

Fagforeningene selv peker også på at det er et problem at bedriftene starter opp for så å legge ned etter kort tid (BFTU 2002a [intervju]). Et eksempel på dette er Hyundais bilfabrikk, som ble satt opp med lån og insentiver fra regjeringen, men som ble lagt ned i 2000. Det sterkt subsidierte utstyret ble auksjonert bort til et sør-afrikansk firma, som flyttet fabrikkene til Sør-Afrika. Dette så vi også flere eksempler på i delkapittel 5.1.5 om Selibi Phikwe.

I 2001 etablerte forøvrig regjeringen et nytt virkemiddel for å skape flere jobber, *Citizen Entrepreneurial Development Agency* (CEDA), som skal håndtere eksisterende og nye programmer for utvikling av bedrifter med nasjonalt eierskap. De vil subsidiere lånerenter og ellers satse på opplæring og veiledning (BIDPA 2001).

* * *

Denne gjennomgangen viser at myndighetene i Botswana har ført en politikk rettet mot småbedrifter, som et middel til å få en mer variert økonomi. Jamfør delkapittel 4.1.2 har over 70 prosent av bedriftene i Botswana færre enn 30 ansatte. Arbeidsplassene som ble skapt var i stor grad kortvarige, og mange av disse bedriftene har dermed utgjort et svært usikkert medlemsgrunnlag for fagforeningene. Satsingen på småbedrifter fra myndighetenes side kan dermed ha bidratt til å svekke fagforeningenes medlemsgrunnlag. I neste underkapittel ser vi på om produksjonen er flyttet fra formell til uformell sektor.

Desentralisering av produksjonen

I delkapittel 4.2.3 så vi at den økonomiske liberaliseringen kunne føre til at arbeidsplasser ble flyttet over fra formell til uformell sektor, også kalt desentralisering av produksjonen.

Myndighetene i Botswana hevder at også sysselsettingen i uformell sektor har vokst på grunn av blant annet FAP (Republic of Botswana 1990b: 6). Likevel er det vanskelig å finne grunnlag for å slå fast at den økonomiske liberaliseringen har ført til økt desentralisering av produksjonen i landet. Verken BFTU eller BOCCIM mener dette er tilfelle (BFTU 2002a [intervju]; BOCCIM 2002 [intervju]).

Hvis vi går tilbake til tabell 4-2, ser vi at sysselsettingen i uformell sektor har økt fra 44 000 i 1981 til 57 240 i 1995/96, men at dette er en nedgang hvis vi ser på uformell sektor som andel av arbeidsstyrken (fra 14 prosent til 11 prosent). Den samme tabellen viser også at sysselsettingen i uformell sektor var oppe i 68 000 personer i 1994, og at den da fortsatt utgjorde 14 prosent av arbeidsstyrken, men at både antallet og sysselsettingen som andel av arbeidsstyrken hadde gått ned 2–3 år senere. Til sammenlikning anslår ILO at i Afrika sett under ett utgjør den uformelle sektor rundt 61 prosent av den urbane arbeidsstyrken (Munck 2002: 115).

* * *

Vi har sett at uformell sektor er ganske liten i Botswana, og at selv om det har vært en liten økning i antall sysselsatte i sektoren, har det vært en nedgang som andel av arbeidsstyrken. Vi har på bakgrunn av dette ikke funnet grunnlag for å si at det er blitt økt desentralisering av produksjonen i Botswana.

Er medlemsgrunnlaget for fagforeningene svekket?

I dette delkapittelet har vi sett at fagforeningene på to områder kan ha fått dårligere medlemsgrunnlag. Dette gjaldt i noe grad oppsigelser/innskrenkninger samt en politikk rettet mot småbedrifter. Vi fant ikke støtte for at medlemsgrunnlaget foreløpig er undergravet av privatisering eller økt desentralisering av produksjonen. Men samtidig som fagforeningene har fått større utfordringer på de to førstnevnte områdene, har den store veksten i formell sysselsetting på den andre siden også utvidet mulighetene for å øke fagforeningenes medlemsgrunnlag. Dette kan være grunnen til at fagforeningene har klart å holde medlemstallet noenlunde stabilt.

Ser vi framover, må vi ta med i vurderingen at det er sannsynlig at hiv/aids-epidemien også vil påvirke medlemstallet til fagforeningene i stor grad. Sykdommen rammer særlig den økonomisk aktive delen av befolkningen, det vil si de som er i arbeid (BNPC/FAFO kommer: 41). Det er derfor rimelig å anta at også fagforeningene vil oppleve større utskifting av medlemsmassen fordi folk blir syke og slutter å jobbe, selv om de kanskje ikke har begynt å merke den fulle effekten av dette enda. Denne situasjonen kan bidra til å forverre fagforeningenes medlemssituasjon betraktelig. Foreløpig vil vi derfor konkludere med at medlemsgrunnlaget til fagforeningene til en viss grad er svekket gjennom oppsigelser og en næringspolitikk rettet mot småbedrifter. La oss gå til neste delkapittel som tar for seg de kollektive forhandlingene i Botswana.

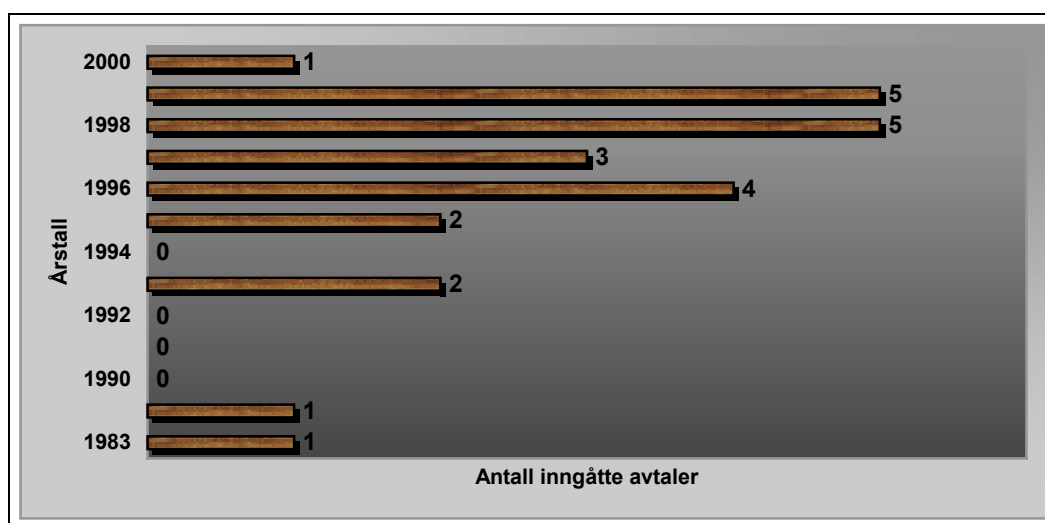
5.2.3 Er de kollektive forhandlingene undergravet gjennom lavere pengeverdi eller inflasjon?

Fagforeningenes makt i arbeidsmarkedet kan også reduseres ved at de kollektive forhandlingene blir undergravd gjennom lavere pengeverdi eller inflasjon. Før vi

undersøker dette må vi kort si litt om statusen til de kollektive forhandlingene i Botswana.

Vi så i kapittel 2.2 at staten i Botswana har vært svært involvert i lønnsfastsettelsen i både offentlig og privat sektor, men at dette nå er mer overlatt til partene i arbeidslivet. Delkapittel 4.2.2 viste at fagforeningene selv var opptatt av at mangelen på åpenhet rundt bedriftenes økonomiske stilling gjorde forhandlinger vanskelig, og at en del bedrifter ikke ønsket å forhandle om lønn. Likevel opplyste en av fire undersøkte bedrifter at lønningene ble fastsatt gjennom forhandlinger.

Et viktig redskap i arbeidslivsforhandlinger er kollektive avtaler som kan regulere forholdet mellom arbeidsgiver og arbeidstaker og sikre arbeidstakeren visse rettigheter. Siden myndighetene i Botswana etter 1990 har ønsket å overlate mer ansvar til partene i arbeidslivet, er det sannsynlig at det har vært en vekst i antallet kollektive avtaler i landet. Under ser vi en oversikt over hvor mange kollektive avtaler som er framforhandlet på 1980- og 1990-tallet.



Figur 5-6: Inngåtte kollektive avtaler

Kilde: Republic of Botswana 1999: 29f, tabell 4 (r) (rapporten er datert 1999, men har også opplysninger om en avtale inngått i 2000).

Denne oversikten viser altså at det før 1990 kun var inngått to kollektive avtaler. Dette var en avtale fra 1989 mellom Botswana Bank Employees Union og Barclays Bank of Botswana, og en avtale mellom Botswana Mine Workers Union (BMWU) og Bamangwato Concessions Ltd i 1983.⁸⁰ På 1990 -tallet ble det så inngått 22 nye kollektive avtaler. Innen 2000 var det registrert 24 kollektive avtaler i Botswana. Seks

av disse var inngått av Botswana Commercial and General Workers Union (BCGWU), og fire av BMWU (Republic of Botswana 1999: 29f). Denne veksten i kollektive avtaler viser at det har vært en viss utvikling på dette området.

* * *

Vi har sett at det etter hvert har blitt mer vanlig med kollektive forhandlinger i Botswana, og at det også til en viss grad foregår forhandlinger om lønn. Men er det belegg for å si at de kollektive forhandlingene er undergravd, som følge av økonomisk liberalisering? I neste underkapittel undersøker vi om de kollektive forhandlingene er undergravet av lavere pengeverdi.

Har pengeverdien i Botswana blitt lavere?

Et viktig mål for Botswana i pengepolitikken har vært å sikre at inntektene fra eksport av diamanter ikke skulle bidra til overdreven vekst i tilgangen på penger, noe som kunne føre til både høy inflasjon og overdreven import av forbruksvarer (Republic of Botswana 1997a: 121). Myndighetene har spesielt vært opptatt av avveiningene mellom effektene av endringer i vekslingskursen på den innenlandske inflasjonen og konkurransesituasjonen for ikke-tradisjonelle eksportvarer. En høyere verdi på pulaen holder nede inflasjonen, men den forverrer samtidig konkurranseevnene til de ikke-tradisjonelle eksportørene (Republic of Botswana 1997a: 129). På neste side ser vi to tabeller over utviklingen i vekslingskursen til pulaen.

Tabell 5-6: Utvikling i vekslingskursen til pulaen 1991 til 1995

Vekslingskurs	1991	1992	1993	1994	1995	1995	Årlig gj.sn. endring i verdi
Rand: Pula	1.32	1.36	1.33	1.30	1.29	1.28	-0.6 %
Dollar: Pula	0.48	0.44	0.39	0.37	0.35	0.27	- 10.6 %
SDR: Pula	0.34	0.32	0.28	0.25	0.24	0.19	-10.9 %

Kilde: Republic of Botswana 1997a: 131, tabell 6.4.

Tabell 5-7: Utviklingen i vekslingskursen til pulaen 1991 og 1996

	Rand-Pula	US\$-Pula	ZW\$-Pula	DM-Pula	Pund-Pula	SDR-Pula
Slutten av april 1991	1.3810	0.4940	1.4713	0.8651	0.2917	0.3719
Slutten av desember 1996	1.2836	0.2744	2.9718	0.4263	0.1622	0.1910
Endring i perioden	-7.1 %	-44.5 %	102.0 %	-50.7 %	-44.4 %	-48.6 %

Kilde: Republic of Botswana 1997a: 129, tabell 6.3.

I løpet av perioden svekket pulaen seg mot de fleste store valutaene. Som tabell 5-7 viser, falt pulaen i verdi med mer enn 40 prosent mot dollaren, tysk mark, britisk pund og SDR.⁸¹ Mye av dette skyldes svekkelsen av sør-afrikansk rand, som pulaen er knyttet til gjennom en kurvmekanisme. Samtidig svekket pulaen seg 7 prosent i forhold til rand, noe som reflekterer tekniske tilpasninger som var gjort for å støtte konkurranseevnen til ikke-tradisjonelle eksportører i en situasjon hvor Botswanas inflasjon var høyere enn Sør-Afrikas (Republic of Botswana 1997a: 129). Denne svekkelsen av pulaen har gjort importvarer, som landet er svært avhengig av, dyrere og dermed bidratt til økt inflasjon innenlands.⁸²

* * *

Vi har sett at pengeverdien store deler av perioden har svekket seg mot de store valutaene. Siden Botswana er svært avhengig av import av mange nødvendighetsvarer, er det sannsynlig at dette har bidratt til økt inflasjon innenlands, noe som gjør at arbeidstakerne får lavere kjøpekraft dersom lønningene ikke stiger mer enn inflasjonen. Dette skal vi se nærmere på i neste underkapittel.

Har lønnsutviklingen i Botswana holdt tritt med inflasjonen?

For å undersøke om lønnsutviklingen i Botswana har holdt tritt med inflasjonen kan vi bruke samme datagrunnlag som vi brukte i delkapittel 5.1.1.

Figur 5-1 viste at det hadde vært reallønnsnedgang i seks av ti næringer i Botswana på 90-tallet. Figur 5-2 viste at minstelønnene i alle næringer var redusert, og figur 5-3 viste at det også i offentlig sektor var problemer med å få lønningene til å vokse mer enn inflasjonen. Et unntak var Manual Workers Union, som på slutten av perioden hadde fått en lønnsutvikling som holdt tritt med inflasjonen. Datagrunnlaget viser at for svært mange grupper har lønnsutviklingen sakkett akterut i forhold til inflasjonen.

Dette kan tyde på at de kollektive forhandlingene til en viss grad er undergravet. Dette er særlig bekymringsfullt i en situasjon hvor enkelte fagforeninger også har problemer med å få til reelle forhandlinger om lønn, som vi så i kapittel 4.2.1. Hvis fagforeningene ikke klarer å utfordre bedriftsledelsen på dette spørsmålet, kan det gjøre at mange ikke ser nytte av å være medlem i fagforeningene i Botswana. Et problem er også at mange fagforeninger på bedriftsnivå forhandler på vegne av hele arbeidsstyrken, og gir fordeler også til ikke-medlemmer, noe som åpner opp for gratispassasjerer og gir lite insentiv for arbeidstakerne til å melde seg inn (LO 1997: 15).

* * *

Vi har sett at for deler av arbeidsstyrken kan de kollektive forhandlingene ha blitt undergravet ved at lønnsutviklingen ikke har klart å holde tritt med inflasjonen. I tillegg kan det faktum at en del fagforeninger ikke får til reelle forhandlinger om lønn ha bidratt til at mange ikke ser nytten av å være med i en fagforening. I neste delkapittel undersøker vi hvorvidt den økonomiske liberaliseringen kan ha bidratt til mer komplekse produksjonsprosesser.

5.2.4 Er det blitt mer komplekse produksjonsprosesser?

Vi så i delkapittel 4.2.2 at det var stor tilgang på alternativ arbeidskraft i Botswana, noe som kunne bidra til å svekke fagforeningenes forhandlingsmakt. Dette vil imidlertid i stor grad være ufaglært arbeidskraft.

I den tidligere omtalte BNPC/FAFO-undersøkelsen hevdet 20 prosent av bedriftene at mangel på *kvalifisert* arbeidskraft var hovedhinderet for videre ekspansjon for bedriften. Et stort antall sa også at de ofte hadde problemer med å rekruttere kvalifisert arbeidskraft, og noen av de mindre bedriftene hadde problemer med å holde på arbeidskraften (BNPC/FAFO kommer: 34). Det medfører større kostnader for bedriftene å erstatte kvalifiserte og spesialiserte arbeidstakere, og dette kan bidra til å øke arbeidstakernes forhandlingsmakt. Jo mer komplekse produksjonsprosesser, jo større behov for kvalifisert arbeidskraft.

Samtidig kan komplekse produksjonsprosesser også øke arbeidstakernes mulighet til å gå til aksjoner. Et uttalt mål i National Development Plan 8 er å øke bruken av teknologi for å oppnå høyere produktivitet og konkurransedyktighet. Lovgivningen og insentivstrukturen er også endret slik at det er blitt lettere å introdusere ny teknologi i landet (Republic of Botswana 1997a: 165).

* * *

På tross av at den relativt store arbeidsledigheten kan ha bidratt til å undergrave fagforeningenes forhandlingsmakt, representerer bedriftenes økende behov for kvalifisert arbeidskraft et potensiale for økt forhandlingsmakt for arbeidstakerne i Botswana. Myndighetenes politikk for å oppmuntre til økt bruk av teknologi kan også representere større muligheter for fagforeningene til å gå til aksjoner, uten at vi har funnet tegn på dette enda.

5.2.5 Har fagforeningene fått svekket eller styrket sin makt i arbeidsmarkedet?

I dette kapittelet har vi undersøkt hvorvidt fagforeningene har svekket eller styrket sin makt i arbeidsmarkedet.

Når det gjaldt arbeidslivslovgivningen fant vi at både arbeidsgivere og fagforeninger i Botswana var relativt fornøyde med endringene som er gjort i konfliktløsningsmekanismene. Fagbevegelsen ønsker imidlertid ytterligere endringer, noe som hovedsakelig skyldes at de har færre ressurser enn arbeidsgiverorganisasjonen. Det kan virke som om statens tilbaketrekning fra relasjonene på

arbeidsmarkedet har gitt partene større ansvar i en situasjon hvor fagforeningene ikke har hatt ressurser til å ta sin del av makten, og at dette er noe som har gitt arbeidsgiverne mulighet til å øke sin makt. De varslede endringene i lovgivningen som følge av ratifiseringen av ILO-konvensjonene kan være positive for fagforeningene, men implementeringen har trukket ut i tid. Dessuten ivaretar staten fortsatt en del oppgaver som egentlig burde forvaltes av fagforeningene, blant annet gjelder dette rollen til *district labour officers*.

Fagforeningenes medlemsgrunnlag i Botswana er trolig til en viss grad svekket på grunn av oppsigelser og en politikk rettet mot småbedrifter. Men på grunn av stor vekst i sysselsettingen har selve medlemstallet holdt seg relativt stabilt. Hiv/aids-epidemien vil med stor sannsynlighet bidra til å svekke medlemsgrunnlaget ytterligere i årene som kommer.

Når det gjaldt de kollektive forhandlingene, fant vi tegn på at disse var undergravet ved en svekkelse av verdien til pulaen og at lønningene ikke hadde holdt tritt med inflasjonen innenfor mange næringer. Dette gjaldt også minimumslønningene, og lønningene for offentlige tjenestepersoner. Imidlertid så vi at det hadde vært en vekst i inngåelsen av kollektive avtaler, noe som kan tyde på at de kollektive forhandlingene har styrket seg. Et problem er imidlertid at mange fagforeninger ikke forhandler om lønn.

I delkapittel 4.2.2 så vi at fagforeningenes forhandlingsstyrke i Botswana kunne være svekket av den store arbeidsledigheten og dermed stor tilgang på alternativ arbeidskraft. Dette kapittelet har imidlertid vist at mange arbeidsgivere i Botswana har behov for arbeidere med visse kvalifikasjoner, og dette kan dermed bidra til å øke deres potensielle forhandlingsmakt. Myndighetenes politikk for økt import av teknologi kan også bidra til at fagforeningene i tiden som kommer får større mulighet til å aksjonere på arbeidsplassen.

Dette viser at den økonomiske liberaliseringen kan ha bidratt til å undergrave fagforeningenes makt når det gjelder medlemsgrunnlaget og kollektive forhandlinger, men at noen av lovendringene samt mer komplekse produksjonsprosesser kan ha virket i positiv retning. Siden fagforeningene har vært relativt svake i utgangspunktet

er det vanskelig å si at de er ytterligere svekket. Men de har ikke hatt styrke nok til å utnytte de nye mulighetene som de tross alt har fått. Vi kan derfor konkludere med at de verken er styrket eller svekket, men at de har et potensiale for å styrke seg.

I neste kapittel skal vi undersøke hvordan fagforeningenes *politiske* makt blir påvirket av økonomisk liberalisering.

5.3 Har fagforeningene fått svekket eller styrket sin politiske makt gjennom økonomisk liberalisering?

I dette kapitlet skal vi undersøke om fagforeningene har fått svekket eller styrket sin *politiske* makt som følge av den økonomiske liberaliseringen. For å gjøre dette, skal vi bruke de fire operasjonelle spørsmålene som vi kom fram til i kapittel 4.3. Vi begynner med å undersøke om fagforeningene i Botswana har inngått et tettere samarbeid med ett eller flere partier.

5.3.1 Har fagforeningene inngått tettere samarbeid med ett eller flere politiske partier?

Som vi var inne på i kapittel 4.3.1 har det tradisjonelt sett vært et skille mellom politiske partier og organisasjoner i Botswana, og myndighetene har frarådet fagforeninger spesielt i å engasjere seg i partipolitikken. Vi må imidlertid undersøke om denne situasjonen har endret seg.

Det viser seg at regjeringspartiets holdninger til fagbevegelsen har endret seg noe i takt med endret velgermønster. Etter valget i 1989, hvor opposisjonspartiet BNF fikk en større andel av de urbane stemmene, etablerte presidenten en "*Labour Sub-Committee*" underlagt BDPs sentralstyre. Denne skulle gi råd til parti og arbeidsminister om arbeidstakerspørsmål, arbeidslivslovgivning og problemer i forholdet mellom arbeidsgiver og arbeidstaker. Blant komitemedlemmene var også flere fagforeningsaktivister (Cooper 1999: 139).⁸³

Opposisjonspartiet BNFs vekst også i 1994-valget, særlig blant urbane velgere, var en ytterligere beskjed til det regjerende partiet BDP om at arbeidstakerne var misfornøyde med regjeringspartiet. Manual Workers Unions streik i 1991, og det

påfølgende forslaget om å ta fra dem retten til fagorganisering, var med på å gjøre regjeringen enda mer upopulær (Cooper 1999: 150).⁸⁴ Regjeringens varsel våren 1994 om at lønnsveksten måtte begrenses, og at det ikke ville bli noen økning i de offentlige lønningene på grunn av dette, bidro nok også til BNFs vekst (Cooper 1999: 94).⁸⁵ Kanskje var dette bakgrunnen for at regjeringen ga opp politikken for begrenset lønnsvekst da 1999-valget nærmet seg (Cooper 1999: 96).

Opprettelsen av en parti-komite for arbeidstakerspørsmål og visse tilpasninger i lønnspolitikken kan tyde på at regjeringspartiet har sett nytten av å knytte fagforeningene tettere til det politiske miljø. Dette ser vi også når det gjelder forholdet til enkeltpersoner i fagbevegelsen. En av BDPs spesialvalgte parlamentsmedlemmer i 1991, Gaotlhaetse Matlhabaphiri, var tidligere fagforeningsaktivist (Danevad 1993: 96). Den nåværende lederen i BFTU, Ronald Baipidi, er også medlem av BDP (Mogalakwe 2002 [intervju]).

Koplingen mellom arbeidsgiverorganisasjonen og regjeringspartiet er imidlertid enda tettere. BOCCIM fremhever selv sitt tette og gode samarbeid med regjeringen og presidenten (BOCCIM 2002 [intervju]). Enkeltpersoner i BOCCIM har også hatt nære bånd til regjeringspartiet. Presidenten utpekte i 1995 den tidligere lederen av BOCCIM til handelsminister (Holm mfl. 1996: 68).

Vi så i kapittel 4.3.1 at det heller ikke har vært noe tett samarbeid mellom opposisjonspartiet BNF og fagbevegelsen. Men også her er det noen som har hatt personlige bånd i den senere tid. Johnson Motshwarakgole, organisasjonssekretær for Manual Workers Union, ble i 1994-valget valgt til representant i Gaborone City Council for BNF (Cooper 1999: 150). Det har også vært diskusjoner innad i BFTU om de skulle støtte BNF i forbindelse med valg. Særlig har Mine Workers Union ønsket dette, men BFTU har foreløpig konkludert med å ikke gjøre det (Holm mfl. 1996: 60).

Generelt sett mener også fagforeningene selv at de har fått økt politisk innflytelse det siste tiåret, blant annet fordi det regjerende partiets svekkede posisjon gjør at de må forholde seg til synspunktene fra forskjellige grupper som fagforeninger, NGOer og kvinner (BFTU 2002b [intervju]; Central Bank Union 2002 [intervju]).

* * *

Denne gjennomgangen viser at selv om politiske myndigheter og byråkratiet har vært opptatt av å holde fagforeningene utenfor partipolitikken, kan mye tyde på at fagforeningene har fått økt kontakt med de politiske partiene den senere tiden. Enkeltpersoner har engasjert seg i de politiske partiene, og fagforeningene føler også selv at de har fått økt politisk innflytelse, særlig etter at regjeringspartiet er blitt utfordret ved valgene. Vi så at bakgrunnen for regjeringens fallende oppslutning ble antatt å være knyttet til upopulære avgjørelser som begrenset lønnsvekst og økende forskjeller, som vi tidligere har sett også kan knyttes til den økonomiske liberaliseringen. I neste delkapittel skal vi se på hvorvidt fagforeningene har fått større innflytelse i konkrete politiske saker.

5.3.2 Har fagforeningene fått større innflytelse i konkrete politiske saker?

Når vi skal undersøke om fagforeningene har fått større innflytelse i politiske saker, hadde det vært ønskelig å gå igjennom behandlingen i parlamentet av alle store politiske saker som berører fagforeningenes stilling det siste tiåret. Imidlertid blir det for omfattende for denne oppgaven. Jeg har derfor valgt ut to svært sentrale saker for fagforeningene, som vi bruker som indikator på om fagforeningene har fått større gjennomslag i politiske saker. Disse to sakene er revidering av inntektspolitikken og privatiseringspolitikken. La oss se på inntektspolitikken først.

Revidering av inntektspolitikken

Et viktig politikkområde for fagforeningene gjaldt revideringen av inntektspolitikken. Vi har tidligere sett at fagforeningene var relativt positive til lovendringene som er foretatt på 1990-tallet, men det samme kan en ikke si om endringene som gjelder inntektspolitikken. Jamfør kapittel 2.2 skjedde denne revideringen på bakgrunn av forslag fra en kommisjon nedsatt av presidenten, hvor både fagforeninger og arbeidsgivere var representert. Resultatet tyder imidlertid på at det ikke var fagforeningene som først og fremst hadde fått gjennomslag for sitt syn i kommisjonens endelige rapport.

Danevad (1993:108ff) peker på at en gjennomgang av det innsamlede materialet kommisjonene baserte sine forslag på, tyder på at den var mest opptatt av spørsmål knyttet til "hvitsnippansatte", og mindre opptatt av spørsmål knyttet til de fattigere segmentene av befolkningen. Han hevder at selv om fagforeningene og de som tilhører den "industrielle klasse" var representert i kommisjonen, var ikke medlemmene i denne gruppen i en posisjon hvor de kunne få sine saker fram på dagsordenen. Også Abdi Ismail Samatar (1999: 91) peker på at fagforeningene og de andre representantene fra det sivile samfunn hadde liten innflytelse på rapporten.

De som i hovedsak vant på revisjonen av inntektspolitikken var høyere offentlige tjenestepersoner. Offentlige tjenestepersoner på toppnivå som hadde fulgt kommisjonen med råd, og som også var representert i selve kommisjonen, hadde også anbefalt høyere lønninger for sitt sjikt av offentlig ansatte. Fagforeningsrepresentantene på sin side hadde tatt dissens på denne anbefalingen, fordi de mente det ville øke lønnsforskjellene (Danevad 1993: 57).⁸⁶ Kommisjonen hadde riktignok gått inn for å innføre minstelønnssatser i hjemmesektoren og jordbruket, noe som fagforeningene er for, men dette gikk ikke regjeringen med på (Good 1993: 227f).

I tillegg til at fagforeningsrepresentantene hadde tatt dissens, kom fagforeningene også med kritikk av at de ikke hadde fått saken på høring fra regjeringen, før forslaget ble sendt til parlamentet. Den eneste konsultasjonen som ble foretatt i forkant av parlamentsbehandlingen, var at rapporten ble diskutert i NEMIC og Economic Committee of the Cabinet (ECC). Men NEMIC er dominert av offentlige tjenestepersoner, og ECC består av presidenten, statsrådene, departementsrådene og tre andre. Det blir derfor hevdet at fagforeningenes deltakelse i kommisjonen bare var med på å legitimere beslutningsprosessen og nøytralisere arbeidstakernes organisasjoner, uten at de fikk noen reell innflytelse (Danevad 1993: 117).

Arbeidsgiverne hadde hatt den samme formelle deltakelsen som fagforeningene i kommisjonen, men på grunn av sine sterke finansielle og organisatoriske ressurser har de bedre tilgang til regjeringen også gjennom uformelle kanaler. Det endelige forslaget som ble vedtatt viste også at den nye inntektspolitikken var på linje med

arbeidsgivernes interesser (Danevad 1993: 118). Forslaget fra regjeringen gikk forøvrig uendret igjennom parlamentet (Good 1992: 93; Danevad 1993: 114ff).⁸⁷

* * *

I denne saken kan det virke som om fagforeningene ikke har fått særlig gjennomslag for sine synspunkter, og at det var toppbyråkrater og arbeidsgiverinteressene som vant fram. I neste underkapittel ser vi om fagforeningene har fått gjennomslag når det gjelder privatiseringspolitikken.

Privatiseringspolitikken i Botswana

Et annet viktig politikkområde for fagforeningene gjelder privatisering av offentlige selskaper eller tjenester. Som vi så i kapittel 2.4 har myndighetene vedtatt en politikk som går ut på å overlate flere oppgaver til privat sektor.

Denne saken har særlig Manual Workers Union engasjert seg i. BFTU har også vedtatt politikk på dette området, men er kritisert av Manual Workers Union for å gjøre for liten innsats. Botswana Unified Local Government Service Association (BULGASA), som organiserer offentlige tjenstepersoner i lokaladministrasjonen, har bedt regjeringen stoppe privatiseringsplanene, fordi de mener det bare vil føre til at utenlandske eiere tar over (Mmegi 25. – 31.05.01; BFTU 2002a [intervju]; Daily News 20.12.01).

Også i denne saken kan det synes som det er arbeidsgiverinteressene som har hatt størst innflytelse. BOCCIM gjennomførte i 1988 og 1991 to konferanser som diskuterte en rekke forslag for å redusere statens kontroll av den private økonomien. Konferansene handlet ikke om hvorvidt en skulle privatisere eller ikke, men om hvordan privatiseringen skulle gjennomføres (Holm mfl. 1996: 56). I BOCCIMs årsrapport for 2000 presenteres regjeringens privatiseringspolitikk som et resultat av organisasjonens ”Privatiseringsstudie” fra 1996 (BOCCIM 2000: 3).

BOCCIMs gjennomslag i saken blir også anerkjent av myndighetene. I National Development Plan 8 blir både BOCCIMs privatiseringsstudie og deres studie av ”Cost Benefit Study of Liberalising Foreign Exchange Control” trukket fram som to av tre

nevnte eksempler på studier som har vært viktige bidragsyttere til politikktutviklingen under den forrige utviklingsplanen (Republic of Botswana 1997a: 88).

Imidlertid er det viktig å understreke at den vedtatte politikken foreløpig ikke har gitt seg utslag i særlig grad av privatisering, og at det gjenstår å se om fagforeningene likevel vil klare å motsette seg deler av iverksettingen av denne politikken.

* * *

Vi har i denne gjennomgangen av to politiske saker sett at fagforeningene ikke har nådd fram med sitt syn. I den første saken, revidering av inntektspolitikken, var det først og fremst høyerestående offentlige tjenstepersoner, men også arbeidsgiverinteressene, som vant fram. I den andre saken, privatiseringspolitikken, var det først og fremst arbeidsgiverorganisasjonen som fikk gjennomslag.

Likevel er det viktig å understreke at begge disse spørsmålene – både inntektspolitikken og privatiseringspolitikken – er sentrale for en politikk som står for økonomisk liberalisering. Derfor er det lite sannsynlig at fagforeningene kunne fått gjennomslag, hvis de da ikke var sterke nok til å motsette seg den økonomiske liberaliseringen. I neste delkapittel skal vi se nærmere på om fagforeningene har engasjert seg mer i bredere politiske spørsmål.

5.3.3 Har fagforeningene engasjert seg mer i bredere politiske spørsmål?

Vi har så langt sett at fagforeningene til en viss grad har fått økt innflytelse gjennom de politiske partiene, mens de har hatt liten innflytelse på utformingen av to viktige politiske saker. Hvorvidt fagforeningene har engasjert seg mer i bredere politiske spørsmål kan vi blant annet undersøke ved å se på formålsparagrafene til fagforeningene.

Hvis vi ser på formålsparagrafen til BFTU, så er det første målet (regel 1a) å samle alle registrerte fagforeninger i et enhetlig BFTU. Videre vil de (regel 1c) forbedre de økonomiske og sosiale betingelser for alle arbeidstakere i Botswana. Formålsparagrafen er derfor i stor grad konsentrert om de økonomiske og sosiale betingelsene for arbeidstakeren. Likevel gir Regel 1n en litt bredere åpning. Den sier at

BFTU skal delta aktivt i utviklingen av Botswana i samsvar med Botswanas nasjonale prinsipper og mål (BFTU 1997).

Vi kan også se på formålet til de enkelte fagforbund. Når det gjelder Manual Workers Union, som vi har sett anses for å være en av de best organiserte fagforeningene, så er målet deres å oppnå og opprettholde rettferdige og anstendige lønninger, samt sikre jobbsikkerhet, akseptabel arbeidstid og arbeidsbetingelser for medlemmene. Vedtektene til Botswana Bank Employees Union (BBEU) slår fast at fagforeningen vil utføre felles konsultasjoner med ledelsen på alle nivå, for å sikre den mest effektive deltakelsen fra fagforeningene i beslutninger som gjelder arbeidsbetingelsene til medlemmene. Organisasjonene for offentlige tjenestepersoner har lignende mål. BOPRITA har som mål å oppnå rettferdig representasjon alle steder hvor saker som gjelder lærere blir diskutert, sikre opplæring av lærere og fremme profesjonelle betingelser som anstendige boforhold og subsidierte leiligheter. Målet til BOFESETE er å fremme statusen til lærere i samfunnet, og sikre læreryrkets integritet (Mogalakwe 1997: 133f). Også disse foreningene er dermed mest opptatt av de økonomiske og sosiale arbeidsbetingelsene for sine medlemmer.

Dette viser at når det gjelder fagforeningenes formålsparagrafer blir organisasjonenes mål stort sett begrenset til spørsmål som gjelder medlemmenes økonomiske og sosiale interesser. Imidlertid er det grunn til å tro at formålsparagrafer er mer konservative enn hvordan situasjonen kan være i virkeligheten, siden vedtekter ikke endres så ofte og i tillegg har mer omstendelige prosedyrer for endring. Det er derfor viktig å i tillegg undersøke hvorvidt organisasjonene i praksis tar opp andre politiske spørsmål.

Den største utfordringen Botswana nå står overfor, er nok hiv/aids-epidemien. Dette er også det politikkområdet fagforeningene nevner, når de får spørsmål om de arbeider med andre områder enn arbeidstakernes rettigheter. BCSA har for eksempel laget en egen handlingsplan mot hiv og aids (BCSA 2002 [intervju]). BFTU har også vedtatt uttalelser på både hiv/aids og privatiseringsspørsmålet, som de presenterer for regjeringen gjennom blant annet HLCC (BFTU 2002a [intervju]).

Dette viser at fagforeningene til en viss grad tar opp andre spørsmål. Men sett i lys av at allerede universitetsrapporten fra 1993 anbefalte at BFTU måtte formulere politikk på lønsspørsmål, boligpolitikk, miljø, investeringer, helse og sikkerhet, er omfanget relativt begrenset (Molutsi mfl. 1993).

* * *

Denne gjennomgangen viser at fagforeningene i sitt formål først og fremst er opptatt av å fremme fagforeningsmedlemmenes egne økonomiske og sosiale interesser. Selv om de har begynt å engasjere seg i andre politiske spørsmål slik som hiv/aids og privatisering, kan vi ikke generelt si at de er blitt mer opptatt av bredere politiske spørsmål. I neste delkapittel ser vi nærmere på om fagforeningene har inngått allianser med andre organisasjoner.

5.3.4 Har fagforeningene inngått allianser med andre organisasjoner?

Som vi så i delkapittel 4.3.1 fokuserte det sosio-politiske organisasjonsperspektivet på fagforeninger som arbeider i brede allianser med liknende interessegrupper i det sivile samfunn. Hvordan er så situasjonen i Botswana?

BFTU har som tidligere nevnt ikke så mye direkte kontakt med politiske partier, og de har heller ikke samarbeidet med NGOer om felles politiske saker fram til nå. Fagforeningene er bevisste på at de burde samarbeide mer med andre organisasjoner, men hittil har de ikke gjort det (BFTU 2002a [intervju]). Det finnes imidlertid ett tegn på bredere samarbeid mellom grupper av organisasjoner i offentlig sektor.

Fagforeningen Manual Workers Union gikk våren 2001 sammen med de andre arbeidstakerorganisasjonene i offentlig sektor (som ikke har status som fagforeninger) og krevde offentliggjøring av en hemmeligholdt konsulentrapport.⁸⁸ Rapporten omhandlet lønningene og arbeidsbetingelsene til offentlig ansatte (Tsa Badiri Consultancy 2001). De lyktes med å få den offentliggjort, og organisasjonene gikk deretter sammen om å lage et felles dokument med synspunkter på rapporten, der de blant annet krevde å få forhandle om arbeidsbetingelsene og ikke bare konsultere (ABTEL mfl. 2001; Munegi Monitor 1. –7-5. 2001).⁸⁹

Som vi var inne på i kapittel 2.3 deltar fagforeningene i en rekke trepartsstrukturer sammen med stat og arbeidsgivere. Dette er derfor et formalisert samarbeid med andre organisasjoner som fagforeningene deltar i. Men fagforeningene er ikke særlig fornøyd med hvordan systemet fungerer i praksis.

Strukturene i de eksisterende organene er ifølge fagforeningsføderasjonen BFTU et system som bare er til fordel for myndighetene. BFTU ønsker en mer likeverdig representasjon, samt at avgjørelsene må være bindende. I dag har de bare en rådgivende funksjon (BFTU 2001). Myndighetene på sin side har ment at problemet er at fagforeningene ikke har ressurser nok til å delta i trepartsforhandlinger. De hevder blant annet at på hvert møte i organene er det nye representanter fra fagforeningene som møter opp. Myndighetene mener videre at fagforeningene ikke har kvalifikasjoner eller kunnskaper til å være effektive forhandlere (Tørres 1997: 77). Også fra ILO (2001) blir det uttrykt at hovedproblemet i den sosiale dialogen er at BFTU er svake både økonomisk og når det gjelder menneskelige ressurser. Organisasjonens manglende evne til å ha et oppegående sekretariat har gjort at BFTU bare i minimal grad bidrar i trepartsstrukturen, i følge ILO. Men også ILO peker på svakheten ved at for eksempel NEMIC bare har en rådgivende funksjon, og ikke kan fatte beslutninger som er bindende for regjeringen. Arbeidsgiverorganisasjonen BOCCIM er på sin side svært fornøyd med innflytelsen de får, særlig gjennom HLCC (BOCCIM 2002 [intervju]).

* * *

Denne gjennomgangen viser at fagforeningene ikke har tatt skrittet videre til å samarbeide med andre organisasjoner for å få gjennomslag i politiske saker. Samtidig er de relativt bevisste på at de egentlig har et behov for å utvide sitt engasjement og den rollen de skal spille. Et positivt tegn er det omtalte samarbeidet mellom ulike organisasjoner i offentlig sektor. Dette kan være en pekepinn på hvor fagforeningene vil gå i framtida. BFTU har også forslag til hvordan det formaliserte trepartssamarbeidet kan bli bedre, selv om det fra de andre partene pekes på at det i stor grad er fagforeningenes manglende ressurser som er problemet.

5.3.5 Har fagforeningenes politiske makt blitt svekket eller styrket som følge av økonomisk liberalisering?

Vi har sett at det tidligere ikke har eksistert noen koplinger mellom det politiske miljø og fagbevegelsen, og at fagbevegelsen først og fremst har arbeidet opp mot byråkratiet. Men regjeringspartiets reduserte oppslutning ved de siste valgene har til en viss grad ført til at fagforeningene har fått økt innflytelse overfor partiene.

Når det gjelder innflytelse i politiske saker så vi at det er toppbyråkrater, BOCCIM og arbeidsgiverinteressene for øvrig som har hatt størst politisk gjennomslag i de to undersøkte sakene: revisjon av inntektspolitikken og privatisering av offentlige bedrifter. Vi understreket imidlertid at dette er to saker som er sentrale i en politikk for økonomisk liberalisering, og at det derfor er lite sannsynlig at fagforeningsinteressene skulle få gjennomslag, hvis de da ikke er sterke nok til å motsette seg økonomisk liberalisering.

Hvis vi går til bredere politisk engasjement viser organisasjonenes formålsparagrafer at de stort sett bare er opptatt av økonomiske og sosiale betingelser for medlemmene. Likevel har flere fagforeninger engasjert seg mer i hiv/aids-spørsmålet og privatiseringspolitikken, selv om dette i hovedsak begrenser seg til noen politiske uttalelser.

På tross av at fagforeningene selv peker på behovet, har de ikke noe utstrakt samarbeid med andre organisasjoner. Et unntak er Manual Workers Union som har samarbeidet med andre organisasjoner i offentlig sektor. Fagforeningenes egen bevissthet rundt behovet for å gjøre dette kan imidlertid føre til økt aktivitet på dette området i framtida. De ønsker også å styrke samarbeidet i trepartsstrukturene.

Ut fra dette kan vi si at fagforeningenes politiske makt har økt når det gjelder samarbeid med politiske partier, men at de fortsatt har en lang vei å gå før de får politisk gjennomslag i saker. Skal de klare det må de i mye større grad enn tidligere inngå i allianser med andre organisasjoner, og i kraft av sin medlemsmasse øve press på de politiske partiene. I neste kapittel skal vi undersøke hiv/aids-epidemien i Botswana og hvordan effektene av denne påvirkes av den økonomiske liberaliseringen.

5.4 Hvordan er effektene av hiv/aids–epidemien påvirket av økonomisk liberalisering?

I dette kapittelet skal vi undersøke hvordan effektene av hiv/aids–epidemien blir påvirket av den økonomiske liberaliseringen i Botswana. For å gjøre dette bruker vi de tre operasjonelle spørsmålene som vi kom fram til i kapittel 4.4. Først ser vi på tilgangen på helsetjenester i Botswana.

5.4.1 Har det blitt dårligere tilgang på helsetjenester?

I delkapittel 4.4.2 så vi at den økonomiske liberaliseringen kunne forsterke virkningen av hiv/aids-epidemien gjennom kutt i helsesektoren på et tidspunkt hvor det egentlig er behov for en ekstra innsats både når det gjelder forebygging og behandling.

Helsetilbudet i Botswana

La oss først se på utviklingen i den generelle tilgangen på helsetjenester, før vi undersøker innsatsen når det gjelder hiv/aids–epidemien spesielt. Tabellen under viser utviklingen i helsefasiliteter fra 1994 til 1999 i Botswana.

Tabell 5-8: Helsefasiliteter etter type og antall senger 1994 - 1999

Type fasilitet	1994	1995	1996	1997	1998	1999	Endring 94- 99
Hovedsykehus	16	16	16	16	16	16	0
Lokalsykehus	13	13	14	14	15	15	+ 2
Klinikker	200	201	210	209	225	227	+27
Helseposter	310	313	316	316	323	325	+ 15
Mobile poster	701	690	720	720	740	725	+ 24
Antall senger							
Hovedsykehus	2417	2507	2493	2610	2618	2552	+ 135
Lokalsykehus	465	444	496	494	533	540	+ 75
Klinikker	365	402	436	479	421	412	+ 47
Totalt senger	3247	3353	3425	3583	3572	3504	+ 257
Senger per 10 000 innbygger	22.8	23.0	22.9	23.4	22.7	21.8	- 1

Kilde: CSO 2002: tabell 1.

Tabellen viser at antall hovedsykehus har holdt seg stabilt, og at det har blitt 2 nye lokalsykehus, 27 flere klinikker og 15 flere helseposter fra 1994 til 1999. Hvis vi ser på antall senger, så har dette gått opp fra 3247 til 3504, en økning på 8 prosent. Men

antall senger per 10 000 innbygger har gått ned fra 22.8 til 21.8. Det betyr en liten nedgang i dekningsgraden i forhold til befolkningen.

I tabellen under kan vi se utviklingen i antall helsepersonell.

Tabell 5-9: Utviklingen i helsepersonell i Botswana 1994 - 1999

Antall	1994	1995	1996	1997	1998	1999	Endring 94- 99
- leger	398	435	445	461	424	507	+ 109
- sykepleiere	3355	3678	3961	4130	4265	4992	+ 1637
- FWE	714	714	727	749	742	775	+ 61
PER 10 000 INNBYGGER							
- leger	2.8	3.0	3.0	3.0	2.7	3.1	+ 0.3
- sykepleiere	23.5	25.2	26.5	26.5	27.1	31.0	+ 7.5
- FWE	5.0	5.0	5.0	4.9	4.7	4.8	- 0.2

FWE = Family Welfare Educator

Kilde: CSO 2002: tabell 2.

Tabellen viser at det har vært en liten økning i antall leger både i rene tall og per 10 000 innbyggere. Det har vært en enda større økning når det gjelder sykepleiere, både i rene tall og som andel av befolkningen, men når det gjelder *Family Welfare Educators* har det vært en nedgang i andelen per 10 000 innbyggere, selv om det har vært en økning i antallet.⁹⁰

* * *

På tross av at det har vært en liten nedgang i antall senger per 10 000 innbyggere, har det vært en stor økning i antall sykepleiere og en liten økning i antall leger som andel av befolkningen. På bakgrunn av dette mener jeg vi ikke har grunnlag for å si at helsetjenestene er svekket generelt i Botswana. La oss så gå videre til å se nærmere på hvordan myndighetene håndterer hiv/aids-epidemien spesielt.

Myndighetenes politikk for hiv/aids-epidemien

Målsettingen i myndighetenes "Visjon 2016" er både ambisiøs og uoppnåelig: ingen nye hiv-infeksjoner i 2016 (UNDP 2000: 10). Det tok lang tid før myndighetene i Botswana tok hiv/aids-epidemien på alvor, men det er nå satt i gang et relativt omfattende arbeid for å bekjempe den.

I 1993 godkjente regjeringen en nasjonal politikk som skulle lede anti-aids-kampanjen. I 1995 fikk myndighetene utført en studie av kostnadene ved hiv/aids-epidemien på mellomlang og lang sikt. I 1996 etablerte de et hjemmebasert

omsorgsprogram for å redusere presset på helseinstitusjonene. I 1999 brukte myndighetene 16.5 millioner pula for å hindre overføring av hiv fra mor til barn. Andre virkemidler inkluderer bygging av klinikker og innkjøp av utstyr (BNPC/FAFO kommer: 41).

I 2000 etablerte regjeringen *National AIDS Co-ordinating Agency*, med ansvar for å iverksette *National Operational Plan* som ble utviklet i 1998. Dette organet koordinerer et nettverk av hiv/aids komiteer på statlig nivå og distriktsnivå, samt initiativ fra privat sektor og NGOer (UNDP 2000: 5). I 2002 startet regjeringens AntiRetroviral Aids Therapy Programme (ARV), som gjennom medisinerer skal bidra til at flere smittede og syke lever lengre. Det første året skal 19 000 få tilbud om gratis behandling, og året etter 20 000. Men ifølge President Festus Mogae har ikke regjeringen råd til å fortsette programmet i mange år dersom medisinerne ikke blir billigere (Botswana Gazette 23.01.02). Botswana er det første landet som har innført en politikk som gjør ARV tilgjengelig for alle innbyggere gjennom det offentlige helsesystemet (UNAIDS 2002b: 27f).

Regjeringen går imidlertid ikke fri for kritikk når det gjelder hiv/aids-arbeidet. I gruvebyen Selibi Phikwe etterlyser de blant annet iverksettelsen av ARV-programmet, og kritiserer at byen, som er blant de hardest rammede, ikke er blant de områdene som først får ta del i programmet (Daily News 5.07.02). Ulike NGOer som arbeider med hiv/aids-spørsmål har vært kritiske til deler av programmet, og har spesielt pekt på behovet for mer opplæring før ARV-programmet startet opp. De har også vært bekymret for at de rurale områdene ikke synes å bli tatt med (Economic Intelligence Unit 2002: 18).

* * *

Denne gjennomgangen viser at befolkningen ikke har fått dårligere tilgang på helsetjenester som følge av den økonomiske liberaliseringen. Dette kan ha sin bakgrunn i at den økonomiske liberaliseringen i Botswana ikke har kommet som et resultat av strukturtilpasningsprogrammer. I tillegg har landets relativt sterke økonomi, med statens store inntekter fra diamantgruvene, gjort at landet har råd til å opprettholde offentlige helsetjenester. Likevel har deler av myndighetenes håndtering

av hiv/aids-epidemien blitt kritisert. I neste delkapittel ser vi mer på hvordan arbeidsgiverne forholder seg til epidemien.

5.4.2 Er det blitt bedre helseordninger på arbeidsplassen?

I kapittel 4.4 så vi at en også på arbeidsplassene i stor grad vil merke virkningene av hiv/aids-epidemien. Blant annet kan produktiviteten gå ned på grunn av sykdom og fravær. Og kostnadene med å rekruttere og lære opp nye ansatte vil øke når arbeidstakerne faller fra. På bakgrunn av dette kan bedriftsledelsen se seg tjent med å iverksette tiltak for å motvirke dette. Dette har ført til at enkelte bedrifter har lagt opp til en egen strategi for håndtering av sykdommen.

Botswanas største diamantselskap som eies av staten og private i fellesskap, Debswana, betaler for eksempel kostnadene for ARV-behandling for sine ansatte og deres partner med hiv/aids. Målet med å subsidiere medisineren er at flere kan stå i arbeid lengre (SATUCC 2001: 3). Programmet startet i 1999, og av de 5600 ansatte var 29 prosent hiv-positive (Daily News 26.03.02). Ifølge selskapet selv har de allerede oppnådd en 5 prosents nedgang i dødsfall blant arbeidsstokken (Daily News 6.06.02).

Også i sentralbanken har ledelsen iverksatt tiltak i forhold til hiv og aids. Ansatte som trenger aids-medisin får støtte til dette fra arbeidsgiver. De med lavest lønninger får 90 prosent støtte, de med midlere lønninger får 70 prosent støtte og de med høyest lønninger får 50 prosent støtte. Fagforeningene forhandler nå om å utvide ordningene til også å gjelde partnere og barn (CBU 2002 [intervju]).

Mange bedrifter ser imidlertid fortsatt ikke epidemien som en stor utfordring. I Sør-Afrika viser en undersøkelse at selv om mer enn 60 prosent av bedriftslederne så på epidemien som en veldig stor trussel på nasjonalt nivå, var det bare 20 prosent som mente den truet deres bedrift (UNAIDS 2002b: 56).

Det er også arbeidsgivere som reagerer på epidemien på en mindre positiv måte. Selv om hiv/aids ikke smitter gjennom vanlig sosial omgang, og sykdommen derfor ikke burde være en legitim grunn for oppsigelser, finnes det eksempler i Botswana på at enkelte arbeidsgivere følger en slik praksis (Radipati 1993: 405).

Et annet eksempel er flygeren i Botswana Airways som i oktober 1999 tok et tomt fly opp alene over Gaborone, og sa at han ville styrte flyet i hovedgata dersom han ikke fikk snakke med presidenten. Det hele endte med at han begikk selvmord ved å styrte inn i to andre tomme og parkerte fly på flyplassen. Noen dager før hadde denne flygeren fått flyforbud og kraftig lønnsreduksjon fordi han var syk. Ifølge avisene gjorde dette at han ikke lenger hadde råd til å betale over 6000 kr i måneden for de medisinerne han trengte (Elgsaas 2000: 13).⁹¹ Et mer positivt eksempel er forsvaret; Botswana Defence Force, som har som uttrykt politikk at hiv-smittet personale skal behandles på samme måte som annet personale, og at de skal beholde jobben samtidig som de og deres familie får tilbud om behandling (UNAIDS 2002b: 103).

* * *

Denne gjennomgangen viser at en del arbeidsgivere har sett nytten av å sette inn tiltak for å mildne effektene av epidemien, noe som også vil være positivt for arbeidstakerne. Imidlertid er det andre bedrifter som ikke har en like konstruktiv tilnærming til problemet. I neste delkapittel ser vi på om risikoatferden har økt i Botswana.

5.4.3 Er det blitt økt risikoatferd når det gjelder hiv/aids?

Vi så i delkapittel 4.4.2 at reduserte lønninger kunne føre til at flere ble presset til prostitusjon og dermed fikk økt risiko for smitte. Her ser vi nærmere på om reduserte inntekter i Botswana kan føre til økt risikoatferd.

Delkapittel 5.1.1 viste oss at reallønningene i Botswana var redusert i mange næringer. Det betyr at mange har fått mindre inntekter å forsørge seg selv og familien med. Hvis vi ser på de som ikke har lønnsinntekt i det hele tatt i Botswana, tyder også tallene på at antallet nødlidende i landet øker. Mens landets totale befolkning vokste mellom 1980 og 1995/96 med rundt 60 prosent, økte antallet vedvarende nødlidende med omtrent 300 prosent til 15 597, og det totale antallet inkludert midlertidig nødlidende var 20 216 (Good 1999: 193). Fidzani mfl. (1997: 36) peker i tillegg på at en økonomisk liberalisering innenfor kvegsektoren vil føre til lavere sysselsetting innenfor denne sektoren, noe som særlig vil ramme de fattige delene av befolkningen.

Dette tyder på at store grupper av befolkningen har eller vil få mindre å rutte med økonomisk i Botswana.

Samtidig som inntektene til folk minker, vil mange også få økte kostnader, først og fremst til medisinsk behandling for familiemedlemmer som begynner å utvikle symptomer på aids. I tillegg vil inntekter til familien falle bort når den smittede blir så syk at hun/han ikke kan arbeide lenger. En annen stor kostnad er begravelser, som kan være svært kostbare i Botswana, og ofte innebærer at en må brødfø et stort antall mennesker i mange dager i tillegg til prisen på selve begravelsesseremonien (Greener mfl. 2000: 894f). Barna kan også rammes ved at de må slutte på skolen for å ta seg av syke slektninger eller søsken (UNDP 2000: 22).

I tillegg til de økte kostnadene sykdommen fører med seg, planlegger regjeringen også å gjeninnføre skoleavgifter (Gabs FM 96.2 14.01.02; Daily News 14.03.02). Skoleavgifter ble opprinnelig avskaffet i 1978 for grunnskole og 1989 for videregående skole, i tråd med målet om utdanning for alle (Siphambe 2000: 107). Når dette skal gjeninnføres samtidig med at lønningene er blitt redusert, vil dette trolig føre til strammere økonomi for mange husholdninger, og dermed økt behov for å spe på inntektene.⁹²

I Botswana er det vanlig at de som har lønnsinntekter sender penger hjem til den utvidede familien (Harvey og Lewis 1990: 4). Hiv/aids-epidemien vil trolig føre til at hver lønsmottaker må ta enda større ansvar for å forsørge medlemmer av sin familie. En studie av de økonomiske effektene av hiv/aids anslår at i gjennomsnitt vil hver andre lønsmottaker måtte ta seg av et ekstra familiemedlem, og i fattige husholdninger vil så mange som fire ekstra være avhengige av hver lønsmottaker (UNDP 2000: 18).⁹³

Vi har så langt sett at mange har fått lavere inntekter og økte kostnader i Botswana. Men har dette gitt seg utslag i økt risikoatferd? Det finnes ikke pålitelig informasjon om størrelsen på kommersielt sex-arbeid i Botswana, delvis fordi dette er en ulovlig aktivitet som i stor grad foregår i det skjulte. Men ifølge UNDP (2000: 28f) tvinges mange kvinner til å bytte seksuelle tjenester mot økonomisk støtte i lengre eller kortere perioder, for å få endene til å møtes i familien.

Ragnar Bøe Elgsaas (2000:10) peker også på at et mindretall i Botswana lever i faste familieforhold, og at enslige kvinner er registrert som ansvarlig for 46 prosent av husholdningene. Nesten 80 prosent av alle gravide kvinner er registrert som enslige. Det er ikke uvanlig for kvinner i Botswana å ha barn med forskjellige menn. Mange menn og kvinner har flere seksualpartnere samtidig, eller har flere forhold i løpet av kort tid. Dette gjør at svært mange i den voksne befolkningen i Botswana har en seksuell atferd som gjør at de risikerer å bli hiv-smittet og medvirker til at epidemien sprer seg raskt.

Jo Helle-Valle (1994) har gjennom sitt feltarbeid i landsbyen Letlhakeng i Botswana kartlagt omfanget med praksisen ”bobelete”, som han definerer som et ikke-formalisert seksuelt forhold av ukjent varighet mellom en mann og en kvinne som inkluderer overføring av materielle goder fra mannen til kvinnen. Helle-Valle hevder dette er vanlig både blant gifte og ugifte kvinner og menn, men at det særlig for ugifte kvinner representerer en viktig inntektskilde. Helle-Valle antyder at kvinnene på denne måten har fått en mer selvstendig posisjon i forhold til menn, gjennom at de får økonomiske ytelser uten å underordne seg, og mener dermed de er ”vinnere” i utviklingsprosessen (Helle – Valle 1994: 21f). Den store utbredelsen av hiv/aids har nok likevel moderert gevinsten for kvinnene.

Andre undersøkelser viser også at kvinner må yte seksuelle tjenester til overordnede for å få en jobb, eller forfremmelse. Noen kvinner har ikke andre inntektsmuligheter enn prostitusjon for å forsørge familien (UNDP 2000: 28).⁹⁴ Det er også funnet eksempler på at jenter må yte seksuelle tjenester til mannlige lærere for å oppnå gode karakterer (UNDP 2000: 30). Alt dette er med på å bidra til spredningen av hiv/aids-epidemien i landet.

* * *

Vi har i dette delkapittelet sett at mange i Botswana har fått lavere inntekter og økte kostnader, og at mange dermed har behov for å spe på inntekten sin. Selv om det ikke eksisterer statistikk for om dette har gitt seg utslag i prostitusjon eller flere enkelttilfeller av sex-salg i landet, har vi funnet tegn på at mange må bruke salg av seksuelle tjenester for kortere eller lengre perioder for å klare de økonomiske

belastningene. Det er derfor grunn til å tro at det også i Botswana har blitt økt risikoatferd på grunn av strammere husholdningsøkonomi som følge av den økonomiske liberaliseringen.

5.4.4 Hvordan har økonomisk liberalisering påvirket effektene av hiv/aids–epidemien?

Vi har sett i dette kapittelet at fallende lønninger, økte utgifter til helse og begravelser, økte egenandeler innenfor skole og økt forsørgerbyrde kan bidra til at flere prostituerer seg og dermed utsetter seg for smitte. Imidlertid eksisterer det liten statistikk og forskning på området, så det er vanskelig å trekke klare konklusjoner. På den andre siden har innsatsen innenfor de offentlige helsetjenestene holdt seg relativt stabil, og myndighetene har hatt en egen satsing på å bekjempe hiv/aids–epidemien. I tillegg har noen bedrifter innsett fordelene med å ta ansvar for å forebygge smitte og bidra til behandling for tilsatte som allerede er smittet, mens andre har begynt å føre en diskriminerende politikk overfor hiv–smittede.

For de som overlever, kan hiv/aids–epidemien også paradoksalt nok ha positive effekter. Siden hiv/aids reduserer størrelsen på den økonomisk aktive befolkningen, er det antatt at arbeidsledigheten vil synke på lang sikt. BIDPA anslår at om 25 år vil arbeidsledigheten blant ufaglært arbeidskraft være 8 prosent lavere enn den ellers ville vært. Men dette vil også føre til en akutt mangel på kvalifisert arbeidskraft, som kanskje vil gi en økning i lønningene på 12 til 17 prosent for faglærte arbeidstakere (BNPC/FAFO kommer: 42). Mindre arbeidsledighet vil redusere forskjellene, mens økte lønninger for faglærte vil øke gapet mot de som ikke har arbeid (Greener mfl. 2000: 896).

I neste kapittel skal vi forsøke å runde av denne hovedoppgaven ved å trekke noen konklusjoner på bakgrunn av det vi har kommet fram til i denne oppgaven.

6. Avslutning

Arbeidsmarkeder endrer seg hele tiden, og raskere enn før. Bakgrunnen for dette er den økende globaliseringen hvor utviklingen gradvis går i retning av en global økonomi, der kapital og multinasjonale selskaper nærmest flyter fritt fra land til land. Økonomisk liberalisering har i mange land vært en sentral del av globaliseringen. I denne oppgaven har jeg forsøkt å belyse hvordan den økonomiske liberaliseringen spesielt har påvirket fagforeningenes stilling og arbeidstakernes situasjon. Dette har jeg gjort gjennom å studere arbeidsmarkedet i Botswana, et land i sørlige Afrika som på 1990-tallet la om politikken i retning økt økonomisk liberalisering, selv om dette ikke direkte var påtvinget utenfra gjennom et strukturtilpasningsprogram. I dette avslutningskapittelet går jeg igjennom hovedfunnene ved oppgaven.

Dannelsen av et arbeidslivsregime og påvirkning fra økonomisk liberalisering

Tradisjonelt har studier av arbeidsmarkedet ofte konsentrert seg mye om forholdet mellom stat og fagforeninger. Dette har vært sentralt også i denne oppgaven, men gjennom å bruke teorien om *labour regimes* har jeg også studert forholdet mellom disse aktørene i lys av den konteksten de opererer i. Et *arbeidslivsregime* definerer hvordan arbeidskraften er regulert i samfunnet og avspeiler både de formelle institusjonene og maktforholdene mellom aktørene i arbeidslivet.

Teorien om *labour regimes* har vist oss at et arbeidslivsregime kan dannes gjennom påvirkning fra den lokale konteksten på den ene siden, og strukturelle trekk på den andre siden. Når et slikt regime blir utsatt for økonomisk liberalisering vil både den lokale konteksten og de strukturelle trekkene endres, og dermed endres også arbeidslivsregimet.

Vi har også sett spesielt på fagforeningenes rolle i et arbeidslivsregime. Hvor sterke fagforeningene er avhenger blant annet av deres autonomi og den sentrale lovgivningen, deres kvalifikasjoner, tilgang på alternativ arbeidskraft samt kompleksiteten i produksjonsprosessene. Dette er også forhold som kan endre seg når

regimet utsettes for økonomisk liberalisering, og dermed vil det kunne påvirke fagforeningenes makt.

Arbeidslivsregimet i Botswana

Den lokale konteksten som påvirker arbeidslivsregimet består blant annet av de lokale prosessene med stats- og klassesdannelse, arbeidstakernes bakgrunn og alternative inntektsmuligheter samt lokal ledelseskultur.

Vi har sett i denne oppgaven at de tradisjonelle styringsstrukturene i Botswana, som i stor grad er videreført i det moderne samfunnet, kan ha bidratt til at myndighetene har fortsatt å spille en paternalistisk rolle i arbeidslivsregimet både på lokalt og nasjonalt nivå. På grunn av mangelen på kvalifisert arbeidskraft fastsatte de botswanske myndighetenes inntektspolitikk fra 1972 til 1990 maksimumslønninger for faglærte og minimumslønninger for ufaglærte arbeidstakere, for på den måten å unngå en situasjon der offentlig og privat sektor konkurrerte om kvalifiserte arbeidstakere gjennom økende lønninger. I tillegg til den regulerte inntektspolitikken var myndighetene tungt involvert i konfliktløsningsmekanismene. Nesten hver konflikt på arbeidsplassen måtte rapporteres til *district labour officers* for mekling, og *Commissioner of Labour* kunne gripe inn på ethvert stadium i en konflikt, uavhengig om partene ba om det eller ikke.

Den økonomiske liberaliseringen i landet har til en viss grad bidratt til å redusere statens rolle i håndteringen av arbeidslivsregimet. Etter 1990 er den regulerte inntektspolitikken forlatt. Det er fortsatt minimumslønninger, men den private sektor kan nå sette sine lønninger uavhengig av den offentlige sektor. Det er også etablert en *Industrial Court*, og rollen til *district labour officers* er endret, selv om de fortsatt har et viktig ansvar for konfliktløsning på arbeidsplassen.

Bakgrunnen til mange arbeidstakere i Botswana kan ha gjort at de er mindre villige til å delta i aksjoner på arbeidsplassen. Mange har hatt tidligere erfaring med underordning gjennom sosial lagdeling og patron-klientrelasjoner mellom kvegeiere og fattige bønder. I tillegg til dette har de fleste arbeidstakere i Botswana fortsatt drevet jordbruk ved siden av lønnsarbeid, og hatt alternative inntektsmuligheter der. I motsetning til det vi kunne forvente ut fra teorien har denne tilknytningen gjort at

arbeiderne har vært mindre villige til å stå opp for fagforeningene. Dette kan skyldes at de bare delvis føler seg som arbeidere og at den statlige subsidieringen av jordbruket har gjort at arbeidstakerne ikke er ensidig avhengige av lønnsinntekten. Myndighetene har som en del av sin liberaliseringspolitikk varslet lavere støtte til jordbruket i framtida, men dette er enda ikke iverksatt.

Ulike kilder peker på at den lokale ledelseskulturen i Botswana anses for å være både autokratisk og paternalistisk, noe som vel kan ses i sammenheng med de paternalistiske tradisjonene i det tradisjonelle Tswana-samfunnet. Denne ledelseskulturen kan også ha bidratt til å undergrave utviklingen av gode forhandlingstradisjoner eller sterke fagforeninger.

Når det gjelder de strukturelle trekkene som kan påvirke arbeidslivsregimet har vi sett at eierskapsmønsteret i en bedrift også er viktig. Dette kan påvirke forholdet mellom arbeidstakere og ledere samt deres evne til å møte nye utfordringer i markedet, som blant annet en økonomisk liberalisering innebærer. I Botswana har vi sett at sør-afrikanske eiere særlig ble trukket fram som skeptiske til fagforeningsaktiviteter, men at også statlige og andre eiere kritiseres for en lite konsulterende og deltakende lederstil.

Størrelsen på en bedrift kan også påvirke formaliseringsgraden til et arbeidslivsregime, og dermed om bedriftsledelsen ser seg tjent med å ha fagforeninger på bedriften. I Botswana er erfaringene som forventet at store bedrifter er mer positive til fagforeninger enn små. Dette er imidlertid en utfordring for fagforeningene i et land der over 70 prosent av bedriftene har færre enn 30 ansatte.

Som i mange andre land i sørlige Afrika vokste fagforeningene i Botswana fram parallelt med frigjøringen fra kolonimakten, noe som har resultert i et tett samarbeid mellom myndigheter og fagforeninger. Til forskjell fra fagforeningene i nabolandene var imidlertid den botswanske fagbevegelsen ikke en aktiv del av noen frigjøringskamp. Uavhengigheten fra Storbritannia kom som et resultat av fredelige forhandlinger. Dette kan derfor være en forklaring på at fagbevegelsen i Botswana ikke har hatt like stor styrke som for eksempel deres søsterorganisasjoner i Sør-Afrika eller Zimbabwe.

Vi har videre sett at fagforeningene i Botswana har hatt store begrensninger på sin virksomhet gjennom den sentrale lovgivningen. Denne sterke statlige reguleringen har ikke vært motsvart av militante arbeidstakere på arbeidsplassen. Derfor har ikke fagforeningene klart å utnytte reguleringen ovenfra til sin fordel. Autonomien i forhold til staten har derfor vært svak. Unntakene her er kanskje Botswana Mine Workers Union og Manual Workers Union som anses for å ha mer militante medlemmer. Sammenlignet med arbeidsgiverorganisasjonen, BOCCIM, har fagforeningene i Botswana hatt svært få ressurser, og BOCCIM har både gjennom menneskelige ressurser og mindre begrensninger i lovverket hatt bedre arbeidsvilkår. Når det gjelder de tillitsvalgtes kvalifikasjoner i Botswana har lovverket også lagt store begrensninger på hvem som kan være tillitsvalgte, noe som har stengt ute de mest kvalifiserte arbeiderne. Stor tilgang på alternativ arbeidskraft gjennom stor arbeidsledighet kan også ha bidratt til at fagforeningene ikke har vært særlig sterke.

Økonomisk liberalisering og arbeidstakernes situasjon på arbeidsplassen

Vi har sett at i Botswana har den økonomiske liberaliseringen til en viss grad ført til at en del arbeidstakeres situasjon på arbeidsplassen er blitt verre, selv om det er vanskelig å trekke for bastante konklusjoner på dette området. Spesielt så vi at arbeidstakerne innenfor industrien synes å ha fått lavere lønninger, lengre arbeidstid og i praksis dårligere beskyttelse i arbeidslivslovgivningen i Selibi Phikwe. Mange arbeidstakere har fått lavere lønninger, og det har vært en økning i konfliktnivået på arbeidsplassen, noe som kan tyde på mer autoritære former for disiplin. I offentlig sektor er arbeidstiden for de offentlige tjenestepersonene også økt. Dataene vi har kan tyde på at det foreløpig ikke har vært særlig økning i produktiviteten i Botswana, noe som gjør at vi ikke har funnet noen tegn på tøffere arbeidskrav overfor arbeidstakerne.

Økonomisk liberalisering og fagforeningenes makt på arbeidsmarkedet

Når det gjelder fagforeningenes innflytelse på arbeidsmarkedet i Botswana så vi at de verken har svekket eller styrket seg, men at de har fått økt potensiale for makt uten at de har vært i stand til å utnytte denne situasjonen.

Mange av endringene som var foretatt i arbeidslivslovgivningen var positive for fagforeningene. Men siden fagforeningene har hatt så få ressurser i utgangspunktet, har de hatt små muligheter til å utnytte det rommet som ble skapt når partene i arbeidslivet fikk mer ansvar både for forhandlinger og konfliktløsning. Arbeidsgiverinteressene har på sin side vært bedre organisert, og har dermed utnyttet de nye mulighetene på en bedre måte.

Mange av lovendringene har heller ikke gått langt nok i å bedre situasjonen for fagforeningene. Blant annet spiller staten fortsatt en stor rolle i konfliktløsningen på lokalt nivå, noe som undergraver rollen til fagforeningene. Selv om landet har ratifisert alle ILOs kjernekonvensjoner, de siste i 1997, har implementeringen av lovene også trukket ut. Dette gjør at for eksempel offentlige tjenestepersoner i Botswana fortsatt ikke har fulle rettigheter som arbeidstakere.

Medlemstallet til fagforeningene i landet synes å ha holdt seg noenlunde stabilt, selv om den potensielle veksten gjennom økt sysselsetting til en viss grad kan ha vært undergravet av oppsigelser og en næringspolitikk rettet mot småbedrifter. Ser vi framover er det sannsynlig at hiv/aids-epidemien også vil påvirke medlemstallet i negativ retning, ved at mange blir syke eller dør.

De kollektive forhandlingene kan til en viss grad ha blitt undergravet ved at lønningene har fått mindre verdi gjennom lavere pengeverdi og inflasjon, men en stor økning i inngåelse av nye kollektive avtaler kan tyde på en viss positiv utvikling når det gjelder forhandlinger. Likevel er det et problem at mange fagforeninger fortsatt ikke forhandler om lønn.

Stor tilgang på alternativ arbeidskraft gjennom høy arbeidsledighet kan videre ha bidratt til å undergrave fagforeningenes forhandlingsmakt i Botswana. Mye kan likevel tyde på at mer komplekse produksjonsprosesser i alle fall øker fagforeningenes potensial for makt, ved at arbeidsgivere er blitt mer avhengige av å skaffe kvalifisert arbeidskraft, som dermed er vanskeligere å erstatte. Økt teknologiutvikling, som myndighetene oppmuntrer til, kan også bidra til at arbeidsprosessene organiseres på en slik måte at det blir lettere for fagforeningene å aksjonere.

Økonomisk liberalisering og fagforeningenes politiske innflytelse

Når det gjelder fagforeningenes politiske innflytelse i Botswana mener de selv at den har økt, uten at vi har funnet mange eksempler på at de har fått politisk gjennomslag.

Tradisjonelt er fagforeningene i Botswana blitt frarådet å engasjere seg i partipolitiske spørsmål, og de har blitt oppmuntret til å forholde seg til det statlige byråkratiet heller enn til politikere.

Fagforeningene mener selv at de har fått økt politisk innflytelse de siste årene. Hovedsakelig skyldes dette at regjeringspartiet ser at de har mistet oppslutning blant arbeidere i byene. Regjeringspartiets fallende oppslutning skyldes blant annet protester mot økende forskjeller. Fagforeningene har likevel ikke hatt særlig gjennomslag i politiske saker, og i de to sakene vi har sett nærmere på i denne oppgaven; revisjon av inntektspolitikken og privatiseringsspørsmålet, var det først og fremst arbeidsgiverinteressene som hadde vunnet fram. Fagforeningene har heller ikke engasjert seg mye i bredere politiske spørsmål utover å utarbeide uttalelser om hiv/aids og privatisering, og har heller ikke inngått samarbeid med andre organisasjoner. Et unntak er Manual Workers Union, som har samarbeidet med andre organisasjoner i offentlig sektor.

Dersom fagforeningene skal klare å få større politisk innflytelse må de i mye større grad enn tidligere inngå i allianser med andre organisasjoner, og i kraft av sin medlemsmasse øve press på de politiske partiene både i saker som angår arbeidstakerinteressene og i saker som har bredere samfunnsmessig interesse. De har en lang vei å gå før de kommer dit. Fagforeningene uttrykker selv behovet for å samarbeide mer med andre organisasjoner, og har også forslag til hvordan trepartssamarbeidet mellom partene i arbeidslivet kan styrkes.

Økonomisk liberalisering og hiv/aids-epidemien

Hiv/aids-epidemien rammer som vi har sett Afrika sør for Sahara i særlig grad, og Botswana er et av landene som er hardest rammet, med nær 40 prosent av den voksne befolkningen hiv-positive. Epidemien har betydning for enkeltmennesker og deres familier, men får også stor innvirkning på arbeidsplassene og nasjonen som helhet.

Vi har sett at økonomisk liberalisering kan bidra til å forsterke de negative effektene ved epidemien. Når det gjelder Botswana har utviklingen imidlertid ikke vært like

klar. På grunn av landets solide økonomi har de ikke vært nødt til å kutte ned på helsetjenestene eller innføre nye egenandeler, og landet har også iverksatt et medisineringsprogram. Noen arbeidsgivere har etter hvert tatt på alvor at det også vil være gunstig for dem å bidra til at flere arbeidstakere holder seg friske lenger, og har programmer for å bidra økonomisk til medisinering av ansatte og deres familie. Likevel er det fortsatt mange arbeidsgivere som ikke ser at det er til deres egen nytte å forebygge smitte eller bidra til å medisinere syke arbeidstakere, og som heller sier opp folk som er blitt syke. Epidemien kan også paradoksalt nok føre til lavere arbeidsledighet og høyere lønninger for de som overlever, særlig innenfor faglærte stillinger.

Selv om det ikke eksisterer statistikk på kommersielt sex-arbeid i Botswana, finner vi tegn på økende risikoatferd på grunn av reduserte inntekter og økende fattigdom, og det lover ikke godt for målet om å stoppe spredningen av sykdommen.

* * *

Arbeidet med oppgaven har vist at globaliseringen og den økonomiske liberaliseringen i Botswana har bidratt til å forverre enkelte grupper av arbeidstakeres situasjon på arbeidsplassen, men at fagforeningenes innflytelse på arbeidsmarkedet både kan ha blitt påvirket positivt og negativt av den økonomiske liberaliseringen. Problemet til fagforeningene har vært at de ikke har hatt styrke til å utnytte de nye mulighetene som har åpnet seg opp. Når det gjelder fagforeningenes politiske innflytelse har den kanskje bedret seg noe, men de har et enda større potensial som de ikke har utnyttet. Den økonomiske liberaliseringen har ikke bidratt til dårligere tilgang på helsetjenester i Botswana og noen arbeidsgivere har også iverksatt positive tiltak, men liberaliseringen kan ha bidratt til økt risikoatferd og dermed på den måten forverret effektene av hiv/aids-epidemien.

Vurdering av Botswana som case

Vi har sett i denne oppgaven at det har vært stor grad av overensstemmelse mellom de effektene vi forventet å finne av økonomisk liberalisering, ut fra diskusjonen om teorien i hovedkapittel 4, og situasjonen i Botswana.

Hvis vi skal peke på hva som er spesielt med Botswana, så er det kanskje først og fremst landets økonomiske situasjon som har gjort at landet på noen områder avviker fra det en kunne forvente å finne. Blant annet gjelder dette innsatsen overfor hiv/aids-epidemien, der det ikke har vært noen nedskjæring i helseutgiftene som følge av den økonomiske liberaliseringen.

Landets sterke økonomi kan også være bakgrunnen for at botswanske arbeidstakere ennå ikke har vært så hardt rammet som andre land når det for eksempel gjelder tøffere arbeidskrav for å øke produktiviteten. Myndighetene har for eksempel hatt en politikk for å subsidiere arbeidskraften for å få flest mulig i arbeid, og dette kan ha bidratt til at bedriftene ennå ikke har vært nødt til å iverksette egne tiltak for å øke lønnsomheten i bedriften.

Det faktum at landet også er et relativt fungerende demokrati kan i tillegg ha bidratt til at myndighetene ikke har sett seg tjent med å stramme inn på lovgivningen når det gjelder fagforeningene, men heller har løsnet opp noe på tidligere begrensninger og kontroll. Regjeringen er avhengig av støtte ved valg fra de voksende gruppene med lønnsarbeidere i byene, og fallende oppslutning de senere valgene kan ha bidratt til at regjeringspartiene har ønsket å bedre forholdet til fagbevegelsen. Dette kan imidlertid også være et resultat av positive effekter av globaliseringen, der press fra det internasjonale samfunn om å ratifisere ILOs kjernekonvensjoner kan ha bidratt til å styrke fagforeningenes posisjon. De stadige forsinkelsene i å implementere lovendringene kan likevel tyde på at myndighetene ikke ønsker å gå for langt i å styrke arbeidstakernes rettigheter.

Selv om Botswana på noen områder er et spesielt land, er det grunn til å tro at de erfaringene vi har funnet i Botswana også vil gjelde for andre land i Afrika. Blant annet gjelder dette hvordan arbeidstakernes situasjon på arbeidsplassen blir påvirket av den økonomiske liberaliseringen i forhold til lønn, autoritære former for disiplin og arbeidstid.

Når det gjelder hvordan fagforeningenes makt i arbeidsmarkedet blir påvirket av den økonomiske liberaliseringen, har vi fått et litt mer nyansert bilde av påvirkningen på fagforeningene. Lovgivningen i Botswana ble faktisk endret i positiv retning for

fagforeningene, og som vi så kan dette være en positiv effekt av globaliseringen. I forhold til fagforeningenes politiske innflytelse har vi sett at et liberalt politisk regime i et land ikke er tilstrekkelig for at fagforeningene skal få innflytelse. Fagforeningene må også selv være aktive i å søke nye samarbeidspartnere og ønske å utvide sitt politiske engasjement dersom de skal ha mulighet til å øke sin politiske innflytelse.

I forhold til hiv/aids-epidemien har vi sett at selv et land med så sterk økonomi som Botswana har ikke klart å hindre økt risikoatferd som har sin bakgrunn i dårligere økonomi for mange i kjølvannet av den økonomiske liberaliseringen. Dette kan ha sammenheng med det generelt lave bevissthetsnivået rundt spredningen av sykdommen, til tross for at mange er rammet av den. Arbeidsgivernes økende ansvar for å iverksette tiltak mot epidemien er noe som også land med dårligere økonomi kan trekke erfaringer fra, og er også noe fagforeninger kan bringe inn i forhandlingene på arbeidsplassen.

Utfordringer for fagforeningene i en globalisert verden

Ingen som er interessert i arbeidstakernes situasjon og framtida til fagforeningene kan unngå å ta inn over seg de utfordringene som fagforeningene i dag møter gjennom globaliseringen og press for økonomisk liberalisering. Samfunnet er i dag mer komplekst og endrer seg raskere enn før. Kapitalen er blitt mer og mer internasjonal, og er en pådriver for de endringene som skjer. Samtidig er fagforeningene på mange måter fanget i fortidas organisering og dagsorden. Fagforeningene har alltid til en viss grad vært internasjonale, men dagens situasjon er likevel annerledes.

Gjennom denne oppgaven har jeg pekt på en del utfordringer som fagforeningene står overfor, og hvilke problemer som de kan være nødt til å håndtere i årene som kommer dersom de fortsatt skal kunne spille en viktig samfunnsrolle. Munck (2002: 110) presiserer imidlertid hvor viktig det er å understreke at globalisering ikke har en nødvendig, uunngåelig eller automatisk konsekvens for arbeidstakerne. En rekke faktorer er med på å bestemme hvordan utviklingen blir, og fagforeningene har også selv en stor mulighet til å være med på å bestemme hvilken vei utviklingen går. Fordi dette er et område som er under stadig utvikling, er det også viktig å frambringe ny kunnskap om disse prosessene ulike steder i verden.

Innenfor sørlige Afrika hadde det vært interessant å studere videre hvordan fagforeningene i nabolandene til Botswana møter globaliseringen og den økonomiske liberaliseringen, og hvilke strategier de velger for å overleve. Et spørsmål som er særlig interessant er om det blir større samarbeid mellom fagforeninger og andre organisasjoner i det sivile samfunn, og hvordan fagforeningene velger å forholde seg til den stadig voksende uformelle sektor. En viktig forutsetning for framgang er imidlertid at landene i denne regionen får kontroll over den eksplosive veksten til hiv/aids-epidemien, og at de finner måter å forlenge livet og forbedre livskvaliteten til de millioner av mennesker som allerede er smittet.

Også fra aktørene i arbeidsmarkedet sin side er det behov for ytterligere forskning på dette området. Mer kunnskap er nødvendig sett fra fagforeningenes synspunkt når det gjelder hvordan de bedre kan organisere arbeidstakerinteressene, få større gjennomslag for sine medlemmers arbeidsvilkår, og utvikle et bredere samfunnspolitisk engasjement. Fra arbeidsgivernes side er det behov for mer kunnskap om hvordan organiseringen av arbeidsprosessen og relasjonene på arbeidsplassen kan bidra til å øke produktiviteten og lønnsomheten i bedriften, og dermed sikre utviklingen innenfor næringen og konkurransedyktighet på et stadig tøffere verdensmarked. Fra myndighetenes ståsted er mer kunnskap om hvilke betingelser som skaper fredelige industrielle relasjoner og et produktivt næringsliv viktig for å sikre høy sysselsetting og økt velferd for befolkningen, i tillegg til at det særlig i forhold til bekjempelse av hiv/aids-epidemien vil være viktig å få mer kunnskap om hvordan innsats på bedriftsnivå og den enkelte arbeidsplass kan bidra til å dempe effektene av og hindre ytterligere spredning av sykdommen.

Inntil videre har forhåpentligvis denne hovedoppgaven vært ett bidrag i å bringe fram mer kunnskap om sammenhengen mellom økonomisk liberalisering og forholdene på arbeidsmarkedet, og har i alle fall gitt et bilde av arbeidstakernes situasjon og fagforeningenes stilling på arbeidsmarkedet i Botswana.

Kildeliste

- ABTEL m.fl. (2001):⁹⁵ *Review of salaries and conditions of service of public officers*. Politisk uttalelse.
- Africa South of the Sahara (2002): *Botswana*. Surrey. The Gresham Press.
- Africa Confidential: diverse artikler.
- Andersen, Ib (1990): *Valg af Organisations-sociologiske metoder – et kombinasjonsperspektiv*. København: Samfundslitteratur.
- Andersen, Svein (1997): *Case-studier og generalisering. Forskningsstrategi og design*. Bergen: Bokforlaget.
- Andræ, Gunilla og Bjørn Beckman (1998): *Union Power in the Nigerian Textile Industry-Labour regime and adjustment*. Uppsala: Nordiska Afrikainstitutet.
- Bangura, Yusuf og Peter Gibbon (1992): "Adjustment, Authoritarianism and Democracy in Sub-Saharan Africa - An Introduction to Some Conceptional and Empirical Issues", s 7 – 38 i Peter Gibbon, Yusuf Bangura og Arve Ofstad (red) (1992): *Authoritarianism, Democracy and Adjustment*. Uddevalla: Nordiska Afrikainstitutet.
- Barclays Bank of Botswana Ltd (2001): *Barclays Botswana Economic Review June 2001*.
- Beckman, Bjørn (2000): "Trade Unions and Institutional Reform–Nigerian Experiences with South African and Ugandan Comparisons". Utkast presentert på en konferanse 7.–8. september. Development Studies Institute, London School of Economics and Political Science. Konferansepaper.
- Beckman, Bjørn mfl. (2000): "Labour Unions, Social Pacts and Democratization". Utkast til en studie om "Democratization and Public Sector Reform" forberedt av UNRISD, for "Copenhagen Plus Five", en oppfølging av "World Summit on Social Development". Konferansepaper.
- Beckman, Bjørn og Lloyd M. Sachikonye (1998): "Labour regimes and liberalization in Africa", introduksjonskapittel til Bjørn Beckman og Lloyd M. Sachikonye (red) (kommer): *Labour Regimes and Liberalization: The Restructuring of State-Society Relations of Africa*. Harare: Zimbabwe University Press.
- BFTU 1997: *Botswana Federation of Trade Unions Constitution*. Stemplet: Registrar of Trade Unions and Employers Organisations 29.10.1997: Private Bag 00185 Gaborone.
- BFTU 1999a: *Position Paper on Core Labour Conventions and Current Labour Legislation – The Way Forward*. Politisk uttalelse datert oktober 1999.
- BFTU 1999b: *Position Paper - Reforming The Industrial Court and amending certain sections of the Trade Unions and Employers' Organisations Act and the Trade Dispute Act*. Politisk uttalelse datert oktober 1999.
- BFTU 2000a: *Executive Report to the Evaluation Workshop to be held in Palapye Osra on 20 – 21 May 2000*.
- BFTU 2000b: *A report to the BFTU Evaluation Workshop held in Palapye on June 24 – 25.2000*.
- BFTU 2001: *Report on the Botswana Federation of Trade Unions – Special General Council Preparatory Meeting for 10th BFTU congress*. Botswana Sports Council Conference Hall, 9.november 2001.
- BIDPA 2001: *BIDPA Briefing February 2001*.
- The Blackwell Dictionary of Political Science (1999): Malden, Ma.: Blackwell.
- BNF (1994): *Manifesto for the 1994 elections*. Valgprogram.
- BNF (1995): *Social Democratic Programme*. Partiprogram.
- BOCCIM (2000): *Annual Report 2000*. Årsrapport.
- BOCCIM (2001): *At a glance*. Gaborone: Quick Print. Informasjonsbrosjyre.
- Botswana Daily News: diverse avisartikler.
- Botswana Gazette: diverse avisartikler.
- Brandell, Inga (1991): "Practices and Strategies–Workers in Third-World Industrialization: An Introduction", s 1 – 30 i Inga Brandell (red) (1991): *Workers in Third-World Industrialization*. London: Macmillan Academic and Professional LTD.
- Braverman, Harry (1974): *Labor and Monopoly Capital: The Degradation of Work in the Twentieth Century*. New York: Monthly Review Press.
- Briscoe, Andrew (1996): "Botswana's new trade dispute legislation and industrial court", s 14 – 22 i Sarah Christie og Lovemore Madhuku (ed.) 1996: *Labour dispute resolution in Southern Africa*. Cape Town: Creda Press for Fredrich Ebert Stiftung og Institute of Development and Labour Law, University of Cape Town.
- Briscoe, Andrew (1997): *Review of the procedures for the resolution of industrial disputes in Botswana*. Gaborone: Friedrich Ebert Stiftung.
- Briscoe, Andrew (1998): *Legal aspects of the registration of public sector staff associations as trade unions: a report*. Gaborone: Friedrich Ebert Stiftung.
- Briscoe, Andrew (2000): *Labour Law 2000*. Gaborone: Morula Press, Business School of Botswana (Pty) Ltd.
- Briscoe, Andrew (2001): *Labour Law 2001*. Gaborone: Morula Press, Business School of Botswana (Pty) Ltd.
- Budget Speech (2002): [online] url: <http://www.gov.bw/downloads/Budget2002.doc>. Print: 29.06.02.
- Byerley, Andrew (1996): *Urban Agriculture in Botswana – A preliminary investigation of extent, issues and potential*. Uppsala: Swedish University of Agricultural Sciences, International Rural Development Centre. Working Paper 307.
- Caplex (2002a): *AIDS*. [online] url: http://www.caplex.no/web/artikkel/skrivUt.asp?art_id=9336254. Print: 15.09.02.
- Caplex (2002b): *HIV*. [online] url: http://www.caplex.no/web/artikkel/visvindu.asp?art_id=9336254&media_id=11067005. Print: 15.09.02.

- Caplex (2002c): *SDR*. [online] url: http://www.caplex.no/web/artikkel/skrivUt.asp?art_id=9331381. Print: 29.09.02.
- Caplex (2002d): *Produktiv*. [online] url: http://www.caplex.no/web/artikkel/skrivUt.asp?art_id=9328505. Print: 29.09.02.
- Central Statistics Office (1994): *Labour statistics 1993/1994*. Gaborone: Printing and Publishing Services.
- Central Statistics Office (1998): *Labour statistics 1998*. Gaborone: Government Printer.
- Central Statistics Office (1999): *March 1993 Employment and employees survey*. Gaborone: Department of Printing and Publishing Services.
- Central Statistics Office (2000): *Statistical Bulletin June 2000*. Gaborone: Government Printer. Volum 25: 2.
- Central statistics Office (2001): *Industrial Statistics: Status of Enterprises and Establishments at the end of Quarter 4, 2001*. [online] url: http://www.cso.gov.bw/cso/industry_stats.html. Print: 17.08.02.
- Central Statistics Office (2002): *Health Statistics*. [online] url: http://www.gov.bw/cso/health_stats.html. Print: 26.09.02.
- Collins, Joseph og Bill Rau (2000): *AIDS in the context of development*. UNRISD Programme on Social Policy and Development. Paper nr 4.
- Cooper, Daniel Kevin (1999): *The Distributive State in Botswana: Development, Labor and the Resilient Peasantry*. Columbia: Columbia University, UMI Microform 9949068. Doktorgradsavhandling.
- Cowan, D. (1997): "The Selibi Phikwe Regional Development Project – a case study of the Cost and Benefits of Foreign Direct Investment", s 549 – 574 i J. S. Salkin mfl. (red.) (1997): *Aspects of the Botswana Economy, Selected Papers*. Gaborone: Lentswe La Lesedi Publishers/ Oxford: James Currey Publishers.
- Danevad, Andreas (1993): *Development Planning and the importance of democratic institutions in Botswana*. Bergen: Christian Michelsens Institute 1993. Rapport 1992: 7.
- Datta, K. & A. Murray (1989): "The rights of minorities and subject peoples in Botswana: a historical evaluation", s 58 – 71 i John Holm og Patrick Molutsi (red) (1989): *Democracy in Botswana*. Gaborone: Macmillian Botswana Publishing Company (Pty) Ltd, Botswana Society & University of Botswana.
- Directorate of Public Sector Management 10. Desember 2001: *Hours of Work for Industrial Class Employees*, Public Service Management Directive No 18 of 2001 (DP 10/10 I (66)). Brev.
- Directorate of Public Sector Management 26.juni 2001: *Change of Hours of Work in the Public Service*, Public Service Management Directive no 11 of 2001 (DP 14/1 IV (98)). Brev.
- Du Toit, Pierre (1995): *State Building and Democracy in Southern Africa-Botswana, Zimbabwe and South Africa*. Washington DC: United States Institute of Peace Press.
- The Economist Intelligence Unit (2002): *Botswana and Lesotho*. London: EIU. Country Report.
- Edge, W.A. & M.H. Lekorwe (red) (1998): *Botswana-Politics and Society*. Pretoria: J.L. van Schaik Publishers.
- Elgsaas, Ragnar Bøe (2000): *Demografiske og økonomiske virkninger av AIDS i Botswana*. Oslo: Universitetet i Oslo, Institutt for sosialøkonomi. Hovedoppgave.
- Fidzani, N.H. mfl. (1997): *The impact of trade liberalization on Botswana's beef and maize sector*. BIDPA Working paper nr 7.
- Friedrich Ebert Stiftung (2002, august 27): *Re: Dear Rita* [e-mail til Rita Skjærvik] [online]. Tilgjengelig via e-mail: rita.skjarvik@stortinget.no.
- Gergis, Abdalla (1997): *Regulation, privatisation and commitment in Botswana*. BIDPA Working Paper nr 6.
- Good, Kenneth (1992): "Interpreting the Exceptionality of Botswana", *The Journal of Modern African Studies* 30: 69 – 95.
- Good, Kenneth (1993): "At the Ends of the Ladder: Radical Inequalities in Botswana", *The Journal of Modern African Studies* 31: 203 – 230.
- Good, Kenneth (1994): "Corruption and Mismanagement in Botswana: A Best – Case Example?", *The Journal of Modern African Studies* 32: 499 – 521.
- Good, Kenneth (1996a): "Towards Popular Participation in Botswana", *The Journal of Modern African Studies* 34: 53 – 77.
- Good, Kenneth (1996b): "Authoritarian Liberalism: A Defining Characteristic of Botswana", *Journal of Contemporary African Studies* 14: 29 – 51.
- Good, Kenneth (1999): "The state and extreme poverty in Botswana: the San and destitutes", *The Journal of Modern African Studies* 37: 185 – 205.
- Greener, R. mfl. (2000). "The Impact of HIV/AIDS on Poverty and Inequality in Botswana", *The South African Journal of Economics* 68: 888 – 915.
- Harvey, Charles og Stephen R. Lewis jr. (1990): *Policy Choice and Development Performance in Botswana*. Paris: The Macmillian Press Ltd, OECD Development Centre.
- Helle – Valle, Jo (1994): *Bobelete – en kvinnestrategi*. Senter for miljø og utvikling, UiO. Rapport nr 8.
- Hellevik, Ottar (1991): *Forskningsmetode i sosiologi og statsvitenskap*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Holm, John D. (1987): "Botswana: A Paternalistic Democracy". Ohio: Cleveland State University, Department of Political Science. Upublisert paper.
- Holm, John D. (1989): "How effective are interest groups in representing their members?", s 142 – 153 i John Holm og Patrick Molutsi (red) (1989): *Democracy in Botswana*. Gaborone: Macmillian Botswana Publishing Company (Pty) Ltd, Botswana Society & University of Botswana.
- Holm, John D. mfl. (1996): "The Development of Civil Society in a Democratic State: The Botswana Model", *African Studies Review* 39 (2): 43 – 69.
- Hope, Kempe Ronald (1996): "Growth, Unemployment and Poverty in Botswana", *Journal of Contemporary African Studies* 14: 53 – 67.
- International Labour Organisation (2001): *Botswana*. [online] url: <http://www.ilo.org/public/english/region/afpro/mdtharare/country/botswana.html>. Print: 02.11.01.
- International Labour Organisation (2002): *Hiv/aids and the world of work*. Geneve: ILO.

- Kaplinsky, Raphael (1991): "Industrialisation in Botswana: How Getting the Prices Right Helped the Wrong People" s 148 – 172 i Christopher Colclough og James Manor (red) (1991): *States or Markets? Neo-liberalism and the Development Policy Debate*. Oxford : Clarendon Press.
- Kvale, Steinar (1997): Det kvalitative forskningsintervju. Oslo: Ad Notam Gyldendahl.
- LO (udatert): *Brennpunkt: Det Sørlige Afrika*. Temahefte for norsk fagbevegelse.
- LO 1997: "Evaluation of the Project Co-operation between The Botswana Federation of Trade Unions (BFTU) and The Norwegian Confederation of Trade Unions". Upublisert evalueringsrapport.
- Lofchie, Michael F. og Carl G. Rosberg jr. (1968): "The political status of African trade unions", s 3 – 19 i Willard A. Beling (1968): *The Role of Labour in African Nation – Building*. New York/Washington/London: Frederic A. Praeger Publishers.
- Magang, David N. (1986): "Democracy in African Tradition: The Case of Botswana", s 103 – 108 i Dov Konen (red) (1986): *Democracy and Pluralism in Africa*. Colorado: Lynne Rienner Publishers Inc/ Kent: Hodder & Stoughton Educational.
- Mhone, Guy (1996): "Botswana Economy still an Enclave", *Africa Development* Vol XXI, No 2 & 3: 89 – 99.
- Mihyo, Paschal og Freek Schiphorst (1995): "A Context of Sharp Economic Decline", s 169- 200 i Henk Thomas (red) (1995): *Globalization and Third World Trade Unions: The Challenge of Rapid Economic Change*. London: Zed Books.
- Miller, Darlene (2000): "SA corporations and recolonisation", *South African Labour Bulletin* 24 (5): 14 – 19.
- Mogae, Festus (1998): Tale ved 1. Mai arrangement for National Amalgamated Local and Central Government and Parastatal Workers Union. Gaborone: Ditsshupo Hall.
- Mogalakwe, Monageng (1995): "State-Labour Relations in an Emergent Capitalist Democracy: The Case of Botswana", *Labour, Capital and Society* 28: 146-174.
- Mogalakwe, Monageng (1996): "The resolution of trade disputes in Botswana", s 23 – 27 i Sarah Christie og Lovemore Madhuku (red.) 1996: *Labour dispute resolution in Southern Africa*. Cape Town: Creda Press, Fredrich Ebert Stiftung and the Institute of Development and Labour Law, University of Cape Town.
- Mogalakwe, Monageng (1997): *The State and Organised Labour in Botswana-Liberal Democracy in emergent capitalism*. Great Britain: Ashgate Publishing Company.
- Mogalakwe, Monageng mfl. (1997): "Labour relations in the public sector in Botswana", s 66 – 86 i Evance Kalila og Lovemore Madhuku (ed) (1997): *Public Sector Labour Relations in Southern Africa: Developments and trends*. Cape Town: Creda Communications, Fredrich Ebert Stiftung og Institute of Development and Labour law, University of Cape Town.
- Molatlhegi, Baathlodi (1998): "Workers freedom of association in Botswana", *Journal of African Law* 42: 64 – 79.
- Molutsi, Patrick mfl. (1993): "Report of the study of the trade unions and the Botswana Federation of Trade Unions." The department of Sociology, University of Botswana. Upublisert rapport.
- Molutsi, Patrick P. (1998): "Elections and electoral experience in Botswana", s 363 –377 i Wayne Edge og Mogopodi H. Lekorwe (red) (1998): *Botswana, politics and society*. Pretoria: JL van Schaik Publishers.
- Munck, Ronald (1988): *The New International Labour Studies – an introduction*. UK: Zed Books Ltd.
- Munck, Ronald (2002): *Globalisation and labour- the new "Great Transformation"*. London & New York: Zed Books.
- Munegi Monitor: diverse avisartikler.
- Ngcongco, L.D. (1989): "Tswana political tradition: How democratic", s 42 – 47 i John Holm og Patrick Molutsi (red) (1989): *Democracy in Botswana*. Gaborone: Macmillian Botswana Publishing Company (Pty) Ltd, Botswana Society & University of Botswana.
- Nordås, Hildegunn Kyvik mfl. (1998): *Managing good fortune – Macroeconomic management and the role of aid in Botswana*. Royal Norwegian Ministry of Foreign Affairs. Evaluation Report 6/98.
- Nordås, Hildegunn Kyvik (2000): *The Role of Government in Growth and Income Distribution: The Case of Botswana*. Christian Michelsen Institute. Rapport 2000:7.
- Photego 2000 project (udatert): *Reports on Barriers and Bottlenecks to Productivity in Botswana*. Gaborone: Botswana National Productivity Centre.
- Radipati, BDD (1993): "HIV/AIDS and employment law: a comparative synopsis", *The Comparative and International Law Journal of Southern Africa* 26: 396 – 432.
- Republic of Botswana (udatert): *Constitution of Botswana*. Gaborone: Government Printing and Publishing Services.
- Republic of Botswana (1984): *Trade Unions and Employers' Organizations Act*. Gaborone: Government Printer.
- Republic of Botswana (1990 a): *Report of the Presidential Commission on the Review of the Incomes Policy*. Gaborone: Government Printer.
- Republic of Botswana (1990 b): *Government Paper No 1 of 1990: The Revised National Policy on Incomes, Employment, Prices and Profits*. Gaborone: Government Printer.
- Republic of Botswana (1992): *Trade Unions and Employers' Organizations (Amendment) Act*. Gaborone: Government Printer.
- Republic of Botswana (1994): *National Industrial Relations Code of Practice*. Adopted by the National Employment, Manpower and Incomes Council (NEMIC), Ministry of Labour and Home Affairs.
- Republic of Botswana (1995): *Eleventh annual report 1995, Department of labour and social security*. Gaborone: Government Printer.
- Republic of Botswana (1996): *Twelfth annual report 1996, Department of labour and social security*. Gaborone: Government Printer.
- Republic of Botswana (1997 a): *National Development Plan 8 1997/98 – 2002/03, Ministry of Finance and Development Planning*. Gaborone: Government Printer.

- Republic of Botswana (1997 b): *Thirteenth annual report 1997, Department of labour and social security*. Gaborone: Government Printer.
- Republic of Botswana (1998 a): *Fourteenth annual report 1998, Department of labour and social security*. Gaborone: Government Printer.
- Republic of Botswana (1998 b): *Industrial Development Policy for Botswana, Ministry of Commerce and Industry*. Government paper no 1 of 1998. Gaborone: Government Printer.
- Republic of Botswana (1998 c): *Labour Force Study 1995/96*. Gaborone: Government Printer.
- Republic of Botswana (1999): *Fifteenth annual report 1999, Department of labour and social security*. Gaborone: Government Printer.
- Republic of Botswana (2000 a): *Privatisation Policy for Botswana*, Ministry of Finance and Development Planning, Government Paper No. 1 of 2000. Gaborone: Government Printer.
- Republic of Botswana (2000 b): *Trade Disputes*. Gaborone: Government Printer.
- Republic of Botswana (2001): *Business and Investment, Labour Issues: Labour and Manpower*. [online] url: http://www.gov.bw/business/labour_issues.html. Print: 08.11.01.
- Samatar, Abdi Ismail (1999): *An African Miracle – State and Class Leadership in Colonial legacy in Botswana*. Portsmouth: Heinemann.
- SATUCC (2001): *Southern Africa Trade Union Co-ordination Council News 2001*.
- Saugestad, Sidsel (2001): *The Inconvenient Indigenous – Remote Area Development in Botswana, Donor Assistance, and the First People of the Kalahari*. Uppsala: The Nordic Africa Institute.
- Silver, Beverly (1991): "World – Scale Patterns of Labour – Capital Conflict", s 217 – 233 i Inga Brandell (red) (1991): *Workers in Third – World Industrialization*. London: Macmillan Academic and Professional LTD.
- Siphambe, Happy K. (2000): Education and the labour market in Botswana, *Development Southern Africa* 17: 105 – 116.
- Siphambe, Happy K. og Malebogo Thokweng – Bakwena (2001): "The Wage Gap between Men and Women in Botswana's Formal Labour Market", *Journal of African Economies* 10: 127 – 142.
- Southall, Roger (red) (1988): *Labour and Unions in Asia and Africa*. London: Macmillan Press.
- Taylor, Steven J. og Robert Boydan (1984): *Introduction To Qualitative Research Methods – The search for meanings*. Second Edition. New York: John Wiley & Sons.
- Thomas, Henk (1995): "The Erosion of Trade Unions", s 3 – 26 i Henk Thomas (red) (1995): *Globalization and Third World Trade Unions: The Challenge of Rapid Economic Change*. London: Zed Books.
- Tsa Badiri Consultancy (2001): *Review of salaries and conditions of service of public officers, 2nd draft*. Gaborone.
- Tørres, Liv (udatert): "Productivity agreements: International experience and Botswana relevance". BNPC/FAFO. Paper.
- Tørres, Liv (1997): "Social dialogue, the southern African Experience", *South African Labour Bulletin* 21 (6): 76 – 81.
- Tørres, Liv (1998): *Labour Markets in Southern Africa*. Oslo: Forskningsstiftelsen FAFO. Rapport nr 257/1998.
- UNAIDS/WHO (2002 a): *The Report on the Global HIV/AIDS Epidemic "The Barcelona Report"*. XIV International Conference on AIDS, Barcelona, 7-12 July 2002. Konferanserapport. [online] url: <http://www.unaids.org>. Print: 30.10.02.
- UNAIDS (2002 b): *The impact of HIV/AIDS*. Fact sheet 2002. [online] url: <http://www.unaids.org>. Print: 30.10.02.
- UNDP (2000): *Botswana Human Development Report 2000 Towards an aids – free generation*. Gaborone: Editorial Services (Pty) Ltd.
- Van Binsbergen, Win (1995): "Aspects of Democracy and Democratisation in Zambia and Botswana: Exploring African Political Culture at the Grassroots", *Journal of Contemporary African Studies* 13: 3 – 33.
- Van der Post, Cornelis (2000): "Putting the Bushmen on the map of Botswana", *Botswana Notes and Records* 32: 107 – 115.
- Wikan, Gerd (2000): *Cash, crops and cattle – a study of rural livelihoods in Botswana*. Høgskolen i Hedmark. Rapport nr 7/2000.
- Yin, Robert K. (1994): *Case Study Research: Design and Methods*. 2nd ed. London: Sage, Applied Social Research Methods Series.
- Østerud, Øyvind (1991): *Statsvitenskap*. Oslo: Universitetsforlaget.

Intervjuoversikt

- Botswana Civil Service Association (BCSA) 17.01.02 kl 14.00, Andrew Motsamai (secretary general), Mbakiso Magola (executive committee member).
- Botswana Confederation of Commerce, Industry and Manpower (BOCCIM) 15.01.02. kl 10.00, E.M.Dewah, Executive Director
- Botswana Federation of Trade Unions (BFTU a) 16.01.02 kl 16.30, O.B. Tsalaile, vice president (Chairman Manual Workers Union), Patrick Chengeta, dep. secretary general (sec.gen Botswana Railways Amalgamated Union), Kgang Kgang, Executive secretary.
- Botswana Federation of Trade Unions (BFTU b) 31.01.02 kl 11, Kgang Kgang, Executive secretary.
- Department of labour and social security 14.01.02. kl 14.00, Claude A. Mojafi, Commissioner of Labour.
- Dr Baatlhodi Molatlhegi (labour lawyer) 22.01.02 kl 10.00
- University of Botswana, 23.01.02 kl 15.30, Dr Monageng Mogalakwe, Department of Sociology.
- University of Botswana 18.01.02. kl 11.45, Dr Happy K. Siphambe, (labour economist) Head of economics departement.
- Landsorganisasjonen i Norge 10.01.02 kl 10.00, Nina Mjøberg, prosjektsekretær

National Amalgamated Local and Central Government, Parastatal Manual Workers Union 21.01.02 kl 08.00, Johnson P. Motshwarakgole, Organising Secretary, Samuel K. Molaodi, Administrative Officer, Elsinah M. Botsalano, Accounts officer, Dickson Kelatlhegetswe, Education Officer.
 Labour Advisory Board 29.01.02, kl 08.30, Professor B.K. Othhogile, Chairman (dean Faculty of Social Sciences, UB).
 Central Bank Union 30.01.02 kl 15.00, Tayani L. Chankuluba, Deputy Sec. Gen.

¹ Afrika brukes i oppgaven hovedsakelig om Afrika sør for Sahara.

² I et historisk perspektiv kan vi identifisere tre hovedstadier eller modeller for industriell organisering; en britisk variant av kapitalisme som legger vekt på eierkontroll, en amerikansk variant av kapitalisme som legger vekt på ledelsens nøkkelrolle, og den japanske modellen som karakteriseres av store nettverk av firma, finansinstitusjoner og tette bånd til statlige institusjoner som spiller en avgjørende rolle i å formulere og implementere lovsystemer (Thomas 1995: 6).

³ I en del studier utført i afrikanske land har det vært debatt om forholdet mellom den formelle og uformelle sektor. Rob Davies har laget en liste med karakteristikk som er typiske for den uformelle sektor. Blant annet er produksjonsmidlene og teknologien lite kapitalintensiv, og maskinene og utstyret eies stort sett av de som bruker dem. Vi kan legge til at det ofte er små bedrifter med en viss ustabilitet, som unngår offentlig regulering og skatter. Imidlertid har mange kritisert et for skarpt skille mellom formell og uformell sektor, blant annet med bakgrunn i at mange bedrifter befinner seg et sted midt i mellom, og i mange bransjer er det et tett samarbeid mellom bedrifter i de to sektorene (Munck 1988: 56f).

⁴ 28,5 av totalt 40 millioner mennesker som er hiv-smittet bor i Afrika sør for Sahara (UNAIDS/WHO 2002a).

⁵ Navnet på republikken er Botswana. Offisielt språk er setswana og engelsk. Den største folkegruppen heter Tswana. Myntenheten Pula [regn] er inndelt i 100 Thebe [regndråper].

⁶ For forenklingens skyld vil jeg hovedsakelig bruke betegnelsen "den økonomiske liberaliseringen" også når jeg mener "globalisering og økonomisk liberalisering". Økonomisk liberalisering er en viktig del av globaliseringen, men globalisering er også noe mer enn økonomisk liberalisering. Denne oppgaven handler først og fremst om den delen som dreier seg om økonomisk liberalisering.

⁷ *Fordisme* er brukt for å beskrive den nye typen kapitalisme som fulgte introduksjonen av masseproduksjon. Da Henry Ford åpnet sin nye fabrikk i Detroit i 1912/13 var arbeidsprosessen oppdelt i enkle arbeidsoppgaver langs samlebåndet, basert på *taylorisme* (Blackwell Dictionary of Political Science 1999: 135). *Taylorismen* stammer fra F.W. Taylor og tema for hans berømte bok "Principles and Methods of Scientific Management", som kom ut i 1911. Dette la grunnlaget for en måte å organisere arbeidet i fabrikker på, som innebar oppdeling av oppgaver og repeterende arbeidsrutiner (Munck 1988: 71; Blackwell Dictionary of Political Science 1999: 318). På åttitallet ble *fordisme* brukt av marxister til å beskrive et *accumulation regime* som var knyttet til masseforbruk, masseproduksjon, korporatisme og velferdsstat, og myndigheter som styrte økonomien etter Keynesianske prinsipper (Blackwell Dictionary of Political Science 1999: 135).

⁸ På tross av landets raske vekst og imponerende økonomiske suksess, er det nå voksende bekymring for at økte forskjeller innad i landet kan bli et alvorlig problem som kan påvirke landets politiske økonomi og stabilitet. Utfordringene landet står overfor i tillegg til hiv/aids-epidemien er blant annet stigende arbeidsledighet, vedvarende fattigdom og økende inntektsforskjeller (Hope 1996: 33).

⁹ Et annet element som har bidratt til den positive økonomiske utviklingen har vært at mange sør-afrikanske firma etablerte seg i Botswana for å omgå anti-apartheid sanksjoner (Mihyo og Schiphorst 1995: 193).

¹⁰ En annen grunn til at staten var interessert i å danne en fagforeningsføderasjon kunne også være at landet skulle kvalifisere seg til å bli medlem av International Labour Organisation (ILO) (LO 1997).

¹¹ På et besøk til USA i 1967 ba President Seretse Khama om at *African-American Labor Center* (AALC) måtte hjelpe til med fagforeningsopplæring i Botswana. AALC svarte med å opprette *Botswana Trade Union Education Center* (BTUEC) (Cooper 1999: 122). I april 1972 formet BTUEC en komite som skulle forberede en fagforeningsføderasjon, men ikke før i mars 1977 avholdt fem fagforeninger avstemming om dannelsen av en føderasjon, noe som fikk massiv støtte (Cooper 1999: 123).

¹² Manual Workers Union ble suspendert i 1989 fordi de ikke hadde betalt inn medlemskontingent, og BCGWU ble suspendert fordi de ikke hadde betalt leien til BFTU for lokalene sine (LO 1997: 12).

¹³ Offentlige tjenestepersoner er ikke omfattet av organisasjonsfriheten i grunnloven. Botswanske myndigheter har imidlertid underskrevet ILO – konvensjonen om offentlige tjenestepersoners rett til å fagorganisere seg, uten at dette foreløpig er implementert i lovgivningen. Se for øvrig delkapittel 4.2.1.

¹⁴ Det er flere grunner til at det er vanskelig å fastslå nøyaktige medlemstall. Noen bedrifter nekter å bruke automatisk lønnstrekk, og fagforeningskontingenten må kreves inn manuelt. I offentlig sektor er problemet at selv om det skal være automatisk lønnstrekk, så er lønningssystemet manuelt. Og med 80 lønningsskontorer bare i Gaborone, er det vanskelig for fagforeningen å føre kontroll (BFTU 2002a [intervju]; Manual Workers Union 2002 [intervju]). Det hevdes også at de nasjonale fagforeningene systematisk underrapporterer sine medlemstall til fagforeningsføderasjonen, fordi de må betale kontingent per medlem til BFTU (Molutsi mfl.1993: 54; Mogalakwe 1997: 103; BFTU 2002a [intervju]).

¹⁵ Disse tallene stemmer noenlunde overens med tall fra Tørres (1997:79), som anslo at BFTU med 17 medlemsorganisasjoner hadde til sammen 15 000 medlemmer, og de to uavhengige hadde til sammen 40 000 medlemmer, det vil si 55 000 samlet. Tallet er imidlertid betraktelig lavere enn tall som er oppgitt i Mogalakwe (1997: 102), som estimerer samlet medlemstall til 66 886.

¹⁶ Det vanlige er å se på fagforeningsgraden som andel av den totale arbeidsstyrken. Men Tørres (1998) argumenterer for at bildet for Afrika blir riktigere dersom vi tar det som en andel av den formelle arbeidsstyrken. For Botswana blir dette også naturlig i og med at sysselsatte i uformell sektor i praksis ikke har lov til å fagorganisere seg.

¹⁷ Et eksempel på en slik sammenslåing er den planlagte *Transport and Communications Union* som skal bestå av *Botswana Railways Amalgamated Workers Union*, *Air Botswana Staff Union*, *Postal Services Workers Union* og *Botswana Telecommunications Workers Union* (BFTU 2002a [intervju]).

¹⁸ Hvorvidt dette vil skje er imidlertid usikkert. I LOs evalueringsrapport fra 1997 står det at de ulike fagforeningene innenfor gruvnæringen var i sluttforhandlinger om sammenslåing og at prosessen ville bli fullført etter et halvt år (LO 1997: 13). Men da jeg var i Botswana i januar 2002 var disse fagforeningene fortsatt separate nasjonale foreninger.

¹⁹ Minimumslønningene gjaldt bare sysselsetting i formell sektor, og omfattet ikke ansatte i hjemmesektoren eller jordbruksarbeidere, fordi regjeringen mente det var vanskelig å gjennomføre det i uformell sektor, og kunne også hindre jobbskaping (Gergis 1997: 19).

²⁰ Det ble også opprettet et trepartsorgan for å overvåke lønnsfastsettelsen; *National Employment, Manpower and Incomes Council* (NEMIC). NEMIC anbefalte lønnsutviklingen i offentlig sektor, og etter at regjeringen hadde bestemt hva den skulle bli, måtte statlige bedrifter og privat sektor følge samme lønnsutvikling. Det ble også etablert en *Wages Policy Committee* (WPC), bestående av kun toppbyråkrater, som skulle godkjenne lønnsøkninger i den private sektor. WPC ble i 1974 supplert med fem lønnskomiteer for ulike sektorer. I 1982 ble disse erstattet av et *Minimum Wages Advisory Board* (Mogalakwe 1997: 57ff). I tillegg opprettet også myndighetene med jevne mellomrom *Salaries Review Commissions*, som gikk igjennom lønningene i offentlig sektor (Mogalakwe 1997: 60).

²¹ I offentlig sektor er forskjellen mellom lavest og høyest betalte nå 1:28 (Tsa Badiri Consultancy 2001: 15).

²² Det var flere grunner til at politikken ble forlatt. Blant annet var det ikke lenger knapphet på kvalifisert arbeidskraft (Siphambe 2002 [intervju]). En annen svakhet var knyttet til målet om "lokalisering", det vil si å erstatte utenlandske eksperter med botswanere. Utlendingene fikk store tilleggspakker til den regulerte lønnen. Moralen og motivasjonen til lokalt ansatte ble dermed undergravet (Cooper 1999: 91). En tredje grunn var at enkelte arbeidsgivere fikk problemer med å gjennomføre lønnspolitikken. Et eksempel var et firma som drev eksport av kostbare varer til Sør-Afrika, som søkte etter en sjåfør. De ønsket å betale en relativt høy lønn, for å forsikre seg om at sjåføren ikke forsvant med varene. Begrunnelsen ble ikke godkjent i WPC (Mogalakwe 1997: 59f).

²³ Kommisjonen ble ledet av en statsråd og besto av to parlamentsmedlemmer fra regjeringspartiet, fire representanter fra statlige arbeidsgivere, et medlem fra organisasjonen for offentlige tjenstepersoner (BCSA), to representanter fra BFTU, to representanter fra private arbeidsgivere, en industriarbeider, to fra den rurale sektor og to forskere (Samatar 1999: 91).

²⁴ Ansatte i hjemmesektoren er antatt å være blant de svakeste og mest sårbare gruppene i arbeidsstyrken i Botswana, med lange arbeidsdager, lav betaling, dårlige arbeidsvilkår og liten beskyttelse i lovverket. For en gjennomgang av denne gruppens vilkår, se Dave MacDonald og Alice Mogwe (1996): *Domestic Work in Botswana – An Action Research Report*, Ditshwanelo: The Botswana Centre for Human Rights.

²⁵ Endringene i inntektspolitikken førte også til større lønnsforskjeller i det offentlige, noe som skapte misnøye blant de lavest betalte og dannet bakteppet for streiken blant Manual Workers i 1991 (Danevad 1993: 59). Mer om dette i delkap. 4.2.2.

²⁶ Siden 1992 er det også lagt grunnlag i lovene for dannelsen av *Joint Industrial Councils* (JIC), som kan dannes gjennom en felles søknad fra en fagforening og en arbeidsgiverforening (Mogalakwe 1995: 170). En utfordring her er at arbeidsgiversiden kun har én organisasjon, som ikke er oppdelt etter industri, selv om det i organisasjonens råd er representanter fra alle sektorer (BOCCIM 2002 [intervju]). Det er foreløpig ikke dannet noen JIC (BFTU 2002b [intervju]).

²⁷ Også Fidzani mfl. (1997: 5) peker på at landet har programmer for å liberalisere det interne markedet, selv om det ikke er plassert under et strukturtilpasningsprogram. Nordås mfl. (1998: 68) viser til at regjeringen søkte råd hos Verdensbanken om finanspolitikken. En felles studie utført av Bank of Botswana, Ministry of Finance and Development Planning og Verdensbanken la grunnlaget for finanspolitikken beskrevet i National Development Plan 1991-97.

²⁸ Også fra byråkratiet er denne begrunnelsen benyttet, i forbindelse med endringene i konfliktløsningsmekanismene. I 1995 sa daværende Commissioner of Labour, M. Palai, blant annet følgende: "The liberalisation, and deregulation of the economy, has also meant, that the role the Department used to play in early intervention in collective disputes, during the outbreak of industrial action for example, has also been significantly reduced" (sitert i Briscoe 1997: 9f).

²⁹ De tre ukene jeg var i Botswana leste jeg alle aviser (alle bortsett fra den statlige avisen er ukesaviser), samt fulgte med på tv og radio så langt det lot seg gjøre. I tillegg har jeg under hele arbeidet med oppgaven fulgt med på den statlige avisen, Daily News, som har internettavis med daglige oppdateringer.

³⁰ For fullstendig intervjuiste, se kildeoversikten.

³¹ Jeg vil i oppgaven bruke både det engelske uttrykket "labour regime (s)" og min norske oversettelse "arbeidslivsregimet (ene)". Det engelske uttrykket vil jeg først og fremst bruke når jeg omtaler teorien om labour regimes. Den norske oversettelsen vil bli brukt når jeg henviser til det konkrete regimet som skal undersøkes, feks. "arbeidslivsregimet i Botswana".

³² Beckman og Sachikonye (1998: 11) snakker i tillegg om regimer knyttet til industrien eller sektoren.

³³ Andrø og Beckman (1998: 17) trekker også fram tilgang på arbeidskraft i samfunnet her, se delkapittel 4.2.2.

³⁴ Det er vanskelig å avgjøre navnet en skal bruke på de ulike gruppene med urfolk i sørlige Afrika. Det vanlige i Botswana er å bruke *Basarwa*, men det har en negativ klang. Blant antropologer har det vært vanlig å bruke San, men dette har negativ klang i Nama-språket. Det tidligere utskjelte navnet "*Bushmen*" [buskmenn/busksfolk] har kommet tilbake som et kompromiss (Van der Post 2000: 107). Saugestad (2001: 29) mener imidlertid at det beste forslaget er å bruket *N/oakwe*, som betyr "rødt folk", mens hun selv ville foretrukket å bruke *Kwe* (eller *Khwe*, *Khoe*), som betyr "person". Jeg har i denne oppgaven valgt å stort sett bruke samme navn som de kildene jeg har benyttet har brukt. Navnebruken vil derfor variere.

³⁵ På grunn av det begrensede omfanget av oppgaven har jeg ikke hatt mulighet til å undersøke om statens rolle arter seg forskjellig ulike steder i Botswana. Dette kunne være et interessant tema å undersøke for en litt større studie.

³⁶ *Commoners* var opprinnelige Tswana av ikke-kongelig herkomst eller immigranter og beseirede grupper som hadde vist seg lojale mot kongen. *Foreigners* var immigranter eller beseirede som enda ikke var blitt commoners, eller som ville beholde sin atskilte identitet fra Tswana gruppen. *Serf* var beseirede grupper som sto i livegenskap til store kvegeiere. Særlig San sto ofte i en slik form for arvet livegenskap (Saugestad 2001: 99).

³⁷ Dokumentasjon viser at ikke bare er San blant de lavest betalte, men det at de er San blir også brukt av arbeidsgivere som en rettferdiggjøring av at de får så dårlig betalt (Saugestad 2001: 169).

³⁸ Tradisjonelt familiejordbruk utgjorde 47 prosent (149 000) av arbeidsstyrken i 1981 og bare 9 prosent (48 657) i 1991 (Tørres 1998: 200). Rundt 50 prosent av de rurale husholdningene verken eier eller har tilgang til kveg (Africa South of the Sahara 2002: 80). Det er uenighet om hvorvidt fordelingen har blitt verre eller bedre. Good (1992: 78) indikerer at ulikheten i kvegproduksjon er blitt verre, mens Harvey og Lewis (1990: 77) observerte at det totale antallet husholdninger som eier kveg har økt med 50 prosent, og konkluderte med at fordelingen verken var verre eller bedre.

³⁹ Tradisjonen med å opprettholde tilknytning til jordbruket har bakgrunn i arbeidsmigrasjonen til Sør-Afrika, der migrantarbeiderne opprettholdt en rural base i sin hjemlandsby, og forble delvis involvert i jordbruksproduksjon (Cooper 1999: 25f). Hovedgrunnen til at migrasjonen oppsto i kolonitiden var innføringen av skatt og manglende inntektsmuligheter innenlands annet enn fra kvegdrift. I 1966 arbeidet over 50 000 i Sør-Afrika, mer enn dobbelt så mange som det var sysselsatte i formell sektor innenlands (Harvey og Lewis 1990: 17f).

⁴⁰ Befolkningsstatistikken viser også at et flertall av barn og eldre bor i rurale områder, mens et flertall av de mellom 20 og 44 år bor i urbane områder (Cooper 1999: 170). Resultatet av denne bindingen til landsbygda er at folk ofte har flere hjem. Ett i byen, og ett i landsbyen, og kanskje i tillegg en hytte der familien har kveget og en hytte der de har en jordlapp (Harvey og Lewis 1990: 70; Cooper 1999: 157; Elgsaas 2000: 11).

⁴¹ Hope (1996: 54) peker på at industrien fortsatt for en stor del er eid av utlendinger, på tross av myndighetenes politikk for å fremme lokalt entreprenørskap. Dette kan skyldes at botswanere hovedsakelig har investert i kvegsektoren (Harvey og Lewis 1990: 169).

⁴² I Daily News 14.03. 2002 sto det at parlamentsrepresentanter tok opp dårlig behandling av arbeidstakere i turistindustrien og handelsnæringen, utført av sør – afrikanere. 11. mars var det et oppslag i samme avis der generalsekretæren i Botswana Wholesale Furniture and Retail Workers Union, Davis Mogapi, pekte på at møbelbutikkene, som i hovedsak styres fra Sør-Afrika, i stor grad ikke følger arbeidslivslovgivningen, og at arbeidstakerne blir sagt opp hvis de fagorganiserer seg.

⁴³ *Export processing zones*, også kalt *free production zones* eller *free trading zones*, kommer opprinnelig fra Øst-Asia, og er områder som myndighetene oppretter for å oppnå rask utadrettet vekst gjennom utenlandske investeringer. De karakteriseres ofte av storstilt sysselsetting av unge kvinner, vanligvis under 25 år, fordi de er uorganiserte, føyelige og enkle å kontrollere (Thomas 1995: 48).

⁴⁴ Arbeidstiden er begrenset til 9 timer over fem dager eller 8 timer med maksimalt 45 timer dersom arbeidsuka er lengre. Maksimal overtid i uka er 14 timer, og overtid skal betales med 50 eller 100 prosent i tillegg til ordinær lønn. Det er 8 betalte offentlige fridager i året, i tillegg til at arbeidstakerne kan tjene opp 15 dager betalt ferie. Arbeidstakere har rett til minst 14 dagers lønn under sykdom, og 12 ukers fødselspermisjon med 25 prosent lønn (Republic of Botswana 2001).

⁴⁵ Det betyr at deres organisasjoner heller ikke er beskyttet av bestemmelsene for fagforeninger om immunitet mot sivile eller kriminelle søksmål (Mogalakwe mfl. 1997: 80; Briscoe 1998: 23). Offentlige tjenestepersoner kan heller ikke prøve sine saker i Industrial Court, men må bruke det ordinære rettssystemet (Mogalakwe mfl. 1997: 83; Briscoe 1998: 30). BCSA har også andre begrensninger. Offentlige tjenestepersoner har ikke lov til å snakke med pressen, og all mediekontakt må gjøres gjennom departementsråden (Good 1996b: 40). Som følge av dette må også representanter fra BCSA ha godkjenning fra høyere byråkratisk hold før de kan snakke med pressen (Good 1996b: 46).

⁴⁶ Lovendringene ble foretatt i oktober 1992, men gjaldt fra april 1994 (Briscoe 1996: 15).

⁴⁷ Trade Disputes Act ble også ytterligere endret i 1997, pga. noen mangler ved det nye systemet. Seksjon 5 sa at en arbeidstaker måtte sende inn protest skriftlig innen 14 dager etter varsel om oppsigelse, for at saken kunne behandles i *Industrial Court*. Men mange arbeidsplasser hadde egne konfliktmekanismer før en sak skulle sendes videre, som ofte tok lenger enn 14 dager. Det betydde at hvis oppsigelsen ble opprettholdt etter dette, kunne ikke arbeidstakeren få prøvd sin sak i *Industrial Court* (Cooper 1999: 143). 60 prosent av sakene ble avvist på grunnlag av feil saksbehandling det første året (Briscoe 1997: 14). Tidsfristen ble derfor myket noe opp, og kravet om en skriftlig protest ble tatt bort. I tillegg var det andre mindre endringer (Briscoe 1997: 17).

⁴⁸ Dette er en litt forenklet framstilling. Det er blant annet noen små forskjeller i hvordan en protest mot en oppsigelse og et individuelt klagemål skal håndteres. For en grundigere diskusjon av prosedyrene for løsning av industrielle konflikter i Botswana, se Briscoe (1997).

⁴⁹ Et unntak var streiken i Selibi Phikwe koppergruve i 1975, hvor gruvearbeiderne ikke fikk den lønnsøkningen de ønsket på grunn av den regulerte inntektspolitikken. De streikende angrep flere utenlandske arbeidstakere med kjepper, og gikk løs på bilene deres. Politiet brukte tåregass, og 180 ble arrestert, men de fleste slapp ut igjen innen to uker. For mer utførlig diskusjon av denne streiken, se Cooper (1999: 135ff).

⁵⁰ Dette baserer seg på en gjennomgang utført av Cooper (1999: 133) og omfatter følgende streiker: Manual Workers (1968), Orapa Mine Workers (1974), Bank Employees (1974), Selibi Phikwe (1975), Bank Workers (1989), Botswana Agricultural Marketing Board workers (1989) og Primary School Teachers (1989).

⁵¹ I offentlig sektor er det derfor bare de som kan klassifiseres som tilhørende den ”industrielle klasse”, samt ansatte i statlige bedrifter, som er omfattet av organisasjonsfriheten (Mogalakwe mfl. 1997: 77).

⁵² Det eksisterer en rekke slike ”foreninger”. Offentlige tjenestepersoner i sentraladministrasjonen tilhører Botswana Civil Service Association (BCSA), de i lokaladministrasjonen tilhører Botswana Unified Local Government Service Association (BULGASA), mens lærerne tilhører Botswana Teachers Union (BTU), Botswana Federation of Secondary School Teachers (BOFESETE) eller Botswana Primary School Teacher Association (BOPRITA) (Mogalakwe mfl. 1997: 75).

⁵³ Et problem for fagbevegelsen i Botswana, som mange har påpekt, har nettopp vært at den er svært fragmentert og oppdelt i små nasjonale foreninger (Molutsi m.fl. 1993: ii).

⁵⁴ Fagbevegelsen har gjennom årene mottatt økonomisk støtte fra *International Confederation of Free Trade Unions*, AALC, *Friedrich Ebert Stiftung*, *International Labor Organisation*, LO – Norge og LO – Danmark (Holm mfl. 1996: 68).

⁵⁵ Men fagforeningene må fortsatt ha skriftlig tillatelse fra ministeren for å melde seg inn i en internasjonal organisasjon (Republic of Botswana 1992: Seksjon 63, 48: 40).

⁵⁶ På et 1.mai-arrangement for Manual Workers Union i 1998, sa President Festus Mogae (1998): ”Be not be misled by anyone that your caution, constructiveness and pragmatism is a betrayal of trade unionism. Each country, each people have their different circumstances, priorities and principles. Yours is a developing and vulnerable economy with high unemployment; but led and managed prudently by people who believe in THERISANYO [konsultasjon], backed by the age-old philosophy of *Ntwa kgolo ke ya molomo*.” Det siste kan oversettes med ”stor kamp er den av munnen”, det vil si at konflikter må løses gjennom dialog, ikke gjennom fysisk kamp.

⁵⁷ Manual Workers Union tok i 1991 40 000 medlemmer ut i streik for å få økt minstelønnen. De hadde forhandlet fram en økning fra 236 pula til 600 pula i måneden i National Joint Industrial Co-ordinating Council, men regjeringen nektet å godta resultatet (Manual Workers Union 2002 [intervju]). Myndighetene erklærte streiken for ulovlig og sa opp alle arbeidstakerne, men etter en runde i Høyesterett og appellretten fikk alle tilbake jobbene sine uten å tape ansiennitet eller andre opparbeidede fordeler (Cooper 1999:151f) Fagforeningene fikk imidlertid ikke støtte i retten for sitt krav om lønnsøkning, fordi det var en sak for forhandlinger (Mogalakwe 1997: 123; Cooper 1999: 144ff; Manual Workers Union 2002 [intervju]). Kort etter streiken kunngjorde også finansdepartementet at de ville utnevne en Salaries Review Commission som skulle studere lønningene i offentlig sektor (Mogalakwe 1997: 126). Manual Workers Union fikk for øvrig i januar 2001 beskjed om at regjeringen ville øke minstelønnen til P 600. Dette betyr imidlertid ikke at saken er løst. En måned etterpå kunngjorde finansministeren at lønningene i offentlig sektor skulle øke med 6 prosent. Det ble presisert at når det gjaldt minstelønningene, var denne økningen allerede innbakt. Dette protesterte fagforeningen på, og saken skal opp i Industrial Court (Manual Workers Union 2002 [intervju]).

⁵⁸ Argumentasjonen bak dette underbygges også av resultatene fra BNPC/FAFO-undersøkelsen. De bedriftene som ga arbeidstakerne informasjon om bedriftens resultater, gjorde det også bedre (BNPC/FAFO kommer: 55).

⁵⁹ I to tredjedeler av bedriftene var det ledelsen som satte lønningene, og i en fjerdedel av dem skjedde det gjennom forhandlinger. 4 prosent av bedriftene opplyste at lønningene ble satt av myndighetene. Bare ett selskap sa at lønninger ble forhandlet på industrinivå (BNPC/FAFO kommer: 55).

⁶⁰ Også BOCCIM har fått internasjonal økonomisk støtte, blant annet fra USAID, et svensk selskap og Centre for International Private International. Bidrag fra store BOCCIM-medlemmer inkluderer DeBeers, Anglo-American Cooperation og Barclays og Standard Bank (Mogalakwe 1995: 159).

⁶¹ Definisjonen dekker også de som har myndighet til å anbefale disiplinære reaksjoner, de som deltar i å formulere politikk som påvirker andre ansatte og de som har tilgang til finansiell informasjon om selskapet eller annen konfidensiell informasjon (Molatlhegi 1998: 71).

⁶² Et stridsspørsmål blir hvorvidt en ansatt har mulighet til å nekte forfremmelse. En fagforeningsaktivist i National Development Bank tapte i retten i 1990 da han forsøkte å motsette seg en forfremmelse (Mogalakwe 1997: 109).

⁶³ Fagforeningene har forsøkt å utfordre denne bestemmelsen, blant annet i saken mellom "Botswana Power Corporation Workers Union" og "Botswana Power Corporation" som var oppe i *Industrial Court*. Fagforeningen mente at alle arbeidstakere som var mellom stillingskategori 8 og 17 kunne være fagforeningsmedlemmer. Bedriften mente derimot at det ikke kunne være automatikk i dette, og hevdet at på bakgrunn av innholdet i jobben var det 68 stillinger hvor arbeidstakerne ikke kunne være fagforeningsmedlemmer. *Industrial Court* avgjorde saken til arbeidsgivers fordel (Briscoe 1998: 16f)

⁶⁴ De foreslo også at mer operativ myndighet burde bli gitt til sekretariatet og *executive secretary*, slik at organisasjonen kunne handle raskere selv om loven forhindret tillitsvalgte på full tid. Et problem var imidlertid at *executive secretary* ikke er beskyttet av lovene som gjelder fagforeningstillitsvalgte (Molutsi mfl. 1993: 52). I tillegg til forskningsrapporten har fagforeningene også gjennomført egne evalueringer. En arbeidsgruppe som forberedte et "evalueringsverksted" for BFTU i 2000, pekte blant annet på at fagforeningens største utfordringer var manglende arbeidstakerutdanning, generell apati blant arbeidstakerne samt at det politiske lederskapet i fagforeningene ikke kunne være på full tid (BFTU 2000b).

⁶⁵ Den tidligere fagforeningsmannen Chiluba, som ble valg til president i Zambia i 1991, fulgte ikke opp løftet om å omgjøre innstramminger i arbeidslivslovgivningen. Dette førte til splittelser i fagbevegelsen (Thomas 1995: 211).

⁶⁶ Selv om gamle BNF vant kampen mot utbryterne BCP i 1999-valget, er det fortsatt ikke ro i BNF. Den gamle lederen Dr. Kenneth Koma, som hadde ledet partiet i en mannsalder, lyktes ikke å få valgt sin lederkandidat på partiets kongress i 2001. Etter dette forsøkte han å få underkjent resultatet av kongressen. Dr Koma er nå suspendert fra BNF i seks måneder, mens andre av hans tilhengere, blant annet lederkandidaten som tapte, er blitt utvist fra partiet (Daily News 05.07.02).

⁶⁷ I en studie av parlamentsdebatter i Botswana fant Danevad (1993: 94) ingen referanse til spesielle interessegrupper, selv ikke når et spørsmål som minimumslønninger ble debattert. Dette gir oss en indikasjon på at det ikke er noen av de politiske partiene som opptrer som et talerør for fagforeningene.

⁶⁸ BNF har for eksempel i stedet forsøkt å danne ulike grupper innenfor partiet, for ungdom, kvinner, journalister og lærere (Holm mfl. 1996: 59).

⁶⁹ Botswana er likevel sett på som relativt etnisk homogen, selv om diskusjoner om "tribalism" nå nylig har dukket opp på den politiske arena (Economist Intelligence Unit 2002:15). Evalueringer viser også at det regjerende partiet har fordelt ressurser relativt likt til ulike regioner og har ikke favorisert sine etniske grupper (Cooper 1999: 75). Myndighetene har vært skeptisk til politikk eller programmer som har rettet seg mot spesielle etniske grupper. I tråd med dette har de for eksempel ikke anerkjent Buskfolket som urfolk, fordi de mener at alle borgere i landet har like rettigheter (Van der Post 2000: 109). For en grundig diskusjon om disse folkegruppene stilling i Botswana, se Saugestad (2001).

⁷⁰ Hiv/aids rammer først og fremst folk i aldersgruppen 20–45 år, det vil si i yrkesaktiv alder, som kan forventes å forsørge mange. Det er derfor logisk å konkludere med at økende sykdom og dødelighet på grunn av hiv/aids vil forårsake et merkbart fall i inntekten til de husholdningene som blir rammet, og vil derfor øke fattigdomsnivået og lønnsforskjellene i landet (Greener mfl. 2000: 888).

⁷¹ En studie utført i en del land i sørlige Afrika anslår at den kombinerte effekten av aids-relatert fravær, produktivitetsnedgang, økte helseutgifter, økte utgifter til rekruttering og opplæring vil redusere overskuddet til bedriftene med minst 6–8 prosent (UNAIDS 2002b: 2).

⁷² *Produksjonsarbeidere i privat sektor har vanligvis 9 timers arbeidsdag* (Tsa Basiri Consultancy 2001: 31).

⁷³ Brev fra Directorate of Public Sector Management 26.juni 2001: *Change of Hours of Work in the Public Service*, Public Service Management Directive no 11 of 2001 (DP 14/1 IV (98)).

⁷⁴ Brev fra Directorate of Public Sector Management 10. Desember 2001: *Hours of Work for Industrial Class Employees*, Public Service Management Directive No 18 of 2001 (DP 10/10 I (66)).

⁷⁵ Et eksempel på hvordan systemet kan slå ut finner vi i en sak som var oppe for *Industrial Court* mellom Debswana Diamond Company (Pty) Ltd. og BMWU. Diamantselskapet fikk hjelp av en økonomiprofessor fra Sør-Afrika og en ledelseskonsulent fra Storbritannia, mens fagforeningen bare hadde assistanse fra en lønnsforhandlingsekspert. I domsavsigelsen kunne det synes som om retten la stor vekt på bevisene som ble lagt fram av økonomiprofessoren (Mogalakwe 1996: 26).

⁷⁶ I samarbeid med ILO ble det satt opp en treparts arbeidsgruppe med representanter for staten, BOCCIM og BFTU for å vurdere endringer i den nåværende arbeidslivslovgivningen. Så ble forslagene behandlet på et seminar arrangert av Labour Advisory Board (BOCCIM Annual Report 2000: 4). Til dette seminaret ble alle fagforeninger og andre arbeidstakerforeninger invitert, for å diskutere de nødvendige endringene i arbeidslivslovene (Otlhogile 2002 [intervju]).

⁷⁷ BCSA har bestemt seg for å bli en fagforening når de nødvendige endringene er gjort i lovene, men er usikre på hvordan de vil takle overgangen (BCSA 2002 [intervju]). I følge BCSA selv har konsultasjonene foregått i en god tone fram til nå. Det eneste problemet er at avtalene de kommer fram til ikke er bindende. Likevel mener BCSA det er svært få saker som regjeringen ikke har fulgt opp (BCSA 2002 [intervju]). Et åpenbart problem for BCSA vil være at medlemsgrunnlaget kan bli redusert som følge av lovendringene. I dag har alle offentlige tjenstepersoner lov til å være medlemmer i BCSA, men de som har høye stillinger har ikke lov til å ha tillitsvern. Dersom de blir en ordinær fagforening vil de som tilhører ledelsen ikke ha lov til å stå som medlemmer, slik reglene er for øvrige fagforeninger (Briscoe 1998: 15).

⁷⁸ FAP kunne gi tilskudd til nye bedrifter, eller bedrifter som ville utvide. Til middels store investeringer kunne en også få skattereduksjoner i opptil fem år, tilbakebetaling av dokumenterte lønnskostnader for ufaglært arbeidskraft (begrenset til botswanske statsborgere) og støtte til dokumentert opplæring utenfor arbeidsplassen (Harvey og Lewis 1990: 176).

⁷⁹ FAP har gjennomgått tre omfattende evalueringer, og en studie av Verdensbanken. Alle evalueringene anbefalte at FAP skulle fortsette, til tross for resultater som viste at bare 25 prosent av jobbene som ble skapt var nye jobber som ble opprettholdt utover femårsperioden (Nordås mfl. 1998: 10). Samatar (1999: 10, 155) hevder imidlertid at FAP har vært suksessfull i å stimulere til utvikling av bedrifter, selv om også hans intervjuer med bedriftseiere viser at de fleste vil mekanisere driften eller flytte bedriften til et annet land etter at støtteperioden er over.

⁸⁰ Dette er opplysninger basert på den offisielle statistikken fra Arbeidsdepartementet. Men i følge Mogalakwe (1997: 99) ble den første kollektive avtalen i Botswana signert i 1972 mellom BCGWU og Botswana Breweries Ltd. BMWU inngikk sin første avtale med BCL i 1972, og senere med De Beers Mining i 1973. BBEU fullførte sin første kollektive avtale i 1974 med Barclays og Standard Chartered.

⁸¹ SDR, forkortelse for Special Drawing Rights (spesielle trekkrettigheter) er en internasjonal valutaenhet utviklet innen det internasjonale pengefondet. Angir medlemslandenes adgang til å oppta lån i IMF for å opprettholde stabile vekslingskurser på sine valutaer. Verdien av 1 SDR beregnes som et gjennomsnitt av en del utvalgte valutaer (Caplex 2002c).

⁸² Imidlertid har pulaen styrket seg mot rand i den senere tid. Det har vært en viss debatt rundt hvor smart det er å fortsatt ha en pengepolitikk hvor pulaen knyttes til en kurv som kombinerer sør-afrikanske rand og SDR. På grunn av randens raske svekkelse mot de store internasjonale valutaene har pulaen steget i verdi mot rand i 2001. Siden inflasjonen i de to landene stort sett er de samme, har dette resultert i at det har vært vanskelig for produsentene i Botswana å være konkurransedyktige (Economist Intelligence Unit 2002: 19f).

⁸³ BDP-kontoret i Gaborone driver også en "labour clinic", der arbeidstakere kan få råd om oppsigelser eller andre saker om arbeidsforhold. Hvis det gjelder alvorlige saker, anbefales Commissioner of Labour å foreta en inspeksjon på arbeidsplassen. Labour clinic arrangerer også seminarer som lærer opp arbeidstakere om konfliktløsningsprosedyrer og hvilke rettigheter de har, i tillegg til at seminarene fungerer som en kanal hvor arbeidstakerne kan komme med sine synspunkter til representanter for regjeringspartiet (Cooper 1999: 139). Både komiteen og klinikken eksisterer visstnok enda (FES 2002 [e-brev]).

⁸⁴ BNF skrev i sitt partimanifest for 1994-valget: "This is the government which has taken benefits from over 50 000 workers, dismissed them and reemployed them under conditions that they leave trade unions and become permanent and pensionable" (BNF 1994: 3).

⁸⁵ Andre medvirkende faktorer var trolig arbeidsledigheten i byene, sammen med beslektede faktorer som manglende rurale inntektsmuligheter og økende forskjeller. Selv om BNF ikke hadde politiske resultater å vise til, ble de ansett for å være mer opptatt av de fattige i byene (Good 1996a: 65).

⁸⁶ Et resultat av den vedtatte inntektspolitikken var at lønnsregningen for offentlig sektor økte med 18,7 prosent, og at lønningene økte for de på middels og høyt nivå. Dette var bakgrunnen for proteststreiken blant Manual Workers Union i offentlig sektor i 1991 (Danevad 1993: 57).

⁸⁷ Det var en del debatt blant de politiske partiene om forslagene, uten at det fikk noen virkning på resultatet. Flere parlamentsmedlemmer, også fra regjeringspartiet, klagde på at de hadde fått forslaget bare en uke før parlamentsdebatten. Rundt en fjerdedel av parlamentsmedlemmene klagde på at forslaget tok for lite hensyn til rural utvikling. Likevel var det ingen som kom med konkrete endringsforslag. Heller ikke opposisjonspartiet BNF hadde konkrete forslag utover at de mente debatten måtte utsettes, selv om de generelt uttrykte behov for å styrke rollen til fagforeningene og snakket om faren for

politisk ustabilitet dersom sosial rettferdighet ble ignorert. Kritikken som ble fremført av BDP-representanter kan imidlertid også ha vært en måte å nøytralisere forventet kritikk fra BNF på (Danevad 1993: 138).

⁸⁸ Disse organisasjonene var Botswana Civil Servants Association, Botswana Union of Local Government Service Union, Botswana Federation of Secondary School Teachers, Botswana Teachers Union, Association of Botswana Tertiary Education Lecturers og Manual Workers Union (ABTEL mfl. 2001).

⁸⁹ Organisasjonene kritiserte også rapporten for å legge ensidig vekt på markedsfaktorer ved lønnsvurderinger, uten å vurdere viktige prinsipper som likhet og sosial rettferdighet. De hevdet at for offentlige myndigheter burde det også være viktig å vurdere den sosiale velferden til sine ansatte, og det burde være et mål å redusere gapet mellom de høyeste og laveste lønningene (ABTEL mfl. 2001: 2f).

⁹⁰ Elgsaas (2000: 18) peker imidlertid på at i statsbudsjettet for 1999 får helsebudsjettet bare 5 prosent av statsbudsjettet, mens for eksempel forsvarsbudsjettets andel er på 8 prosent.

⁹¹ Bare en avis skrev at han var hiv-smittet. Og etter begravelsen gikk venner av flygeren ut i avisene og tok avstand fra ryktene om at han var hiv-smittet. Tydeligvis var det verre å innrømme dette, enn at han hadde styrtet et fly uten grunn (Elgsaas 2000: 13).

⁹² Utdanningsminister George Kgoroba hevder imidlertid dette er et tiltak som er godt mottatt blant befolkningen, fordi det vil gjøre foreldrene mer forpliktet når det gjelder barnas utdanning (Daily News 21.06.02). Opposisjonspartiet BNF kritiserer likevel forslaget, og hevder at de fleste i Botswana ikke har råd til dette (Daily News 14.02.02.)

⁹³ Et hovedproblem når det gjelder familier som rammes er det stadig økende antallet foreldreløse barn som et resultat av at foreldrene dør av aids. Regjeringen har allerede satt i gang et program for foreldreløse barn, der de som tar seg av et barn får en matkurv verdt P 216 i måneden. Men stigmaet det innebærer at familiemedlemmer har dødd av hiv/aids gjør at mange ikke melder ifra om at de tar seg av foreldreløse barn (UNDP 2000: 18). Botswana Gazette hadde 9. januar 2002 en artikkel om en bestemor på 77 år som hadde ansvaret for 17 foreldreløse barnebarn. Sju av hennes ni barn var døde av aids, den åttende lå syk (Botswana Gazette, 9.01.02).

⁹⁴ Data fra Botswana antyder at jenter er mer utsatt for hiv-smitte enn gutter. For hver hiv-positive gutt under 14 år er det to hiv-positive jenter på samme alder. Liknende resultater finner en i andre land. Bakgrunnen for dette er at mange eldre menn har sex med unge jenter, og disse jentene smitter deretter jevnaldrende gutter. Dette mønsteret forsterkes ved at menn foretrekker stadig yngre kvinner, som har mindre sjanse for å være hiv-smittet (UNDP 2000: 26 -27).

⁹⁵ Association of Botswana Tertiary Education Lecturers, Botswana Civil Service Association, Botswana Unified Local Government Service Association, Botswana Teachers Union, Botswana Federation of Secondary School Teachers, National Amalgamated Local and Central Government, and Parastatal Manual Workers Union.